

336  
18k  
4 e.1



**UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 TENTANG  
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM  
KAITANNYA DENGAN PENYELENGGARAAN  
OTONOMI DAERAH  
(STUDI KASUS DI PROPINSI JAWA TENGAH)**

**TESIS**

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan  
Program Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :**

**Iwanuddin Iskandar, S.H.**

**NIM B.4A-098-043**

**Pembimbing :**

- **Prof. Dr. H. Miyasto, SU**
- **Prof. Ronny Hanitijo Soemitro, S.H.**

**PROGRAM PASCA SARJANA ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG**

**2000**

**UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 TENTANG  
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM KAITANNYA  
DENGAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH  
(STUDI KASUS DI PROPINSI JAWA TENGAH)**

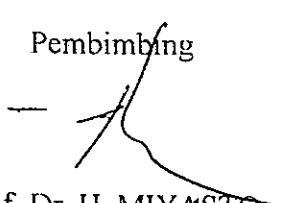
Disusun Oleh :

IWANUDDIN ISKANDAR, SH  
NIM B4A 098 043

Dipertahankan di depan Dewan Penguji  
Pada tanggal

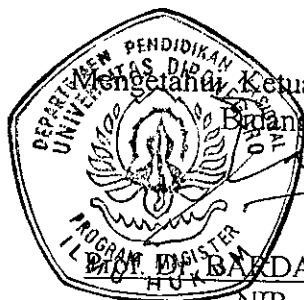
Tesis ini telah diterima  
sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar  
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

  
Prof. Dr. H. MIYASTO  
NIP. 130 516 585

Pembimbing

  
Prof. RONNY HANITJO SOEMITRO, S.H.  
NIP. 130 350 517



Ketua Program Pasca Sarjana  
Bidang Ilmu Hukum

DR. BARDANAWAWI ARIEF, S.H  
NIP. 130 350 519

## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur ke hadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada kami sekeluarga sehingga dapat mengikuti Pendidikan Pascasarjana Program Magister Ilmu Hukum, dan diberi ketabahan serta kekuatan untuk menyelesaikan penelitian dan Tesis guna memperoleh Gelar Magister Humaniora.

Tesis ini berjudul **“UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM KAITANNYA DENGAN PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH (STUDI KASUS DI PROPINSI JAWA TENGAH)”** dengan menggunakan pendekatan Yuridis Sosiologis yang melihat hukum tidak hanya sebagai *law in books* tetapi juga melihat hukum sebagai *law in action*, dengan dukungan data dan kasus di Propinsi Jawa Tengah khususnya dan tingkat kabupaten/kota pada umumnya se- Jawa Tengah.

Secara teoritis, penulisan tesis ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan pemikiran sistem hukum khususnya di bidang perpajakan daerah dan retribusi daerah, sebagai kajian dan masukan dalam rangka membuat kebijakan strategis berkenaan dengan efektifitas pendapatan daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, disamping itu dapat dijadikan sebagai pengembangan substansi disiplin ilmu hukum bagi penelitian-penelitian mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka mencari dan mendapatkan pemikiran-pemikiran baru maupun temuan-temuan baru (*discovery*). Mengingat keterbatasan ilmu pengetahuan yang ada pada kami, sehingga tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu saran dan kritik bagi kesempurnaan penulisan Tesis ini sangat diharapkan.

Pada kesempatan ini, saya sampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi, SH, selaku Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang telah banyak membantu dalam memberikan kemudahan-kemudahan dalam penelitian ini.
2. Bapak Prof. Dr. H. Miyasto dan Prof. Ronny Hanitijo, SH, selaku dosen pembimbing dalam penulisan tesis ini, yang telah memberikan bimbingan dan masukan, sehingga tesis ini dapat selesai.
3. Para Pejabat pada Kantor Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, Biro Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, yang telah memberikan data dan penjelasan yang diperlukan selama penelitian berlangsung.
4. Ayah/Ibunda H. Amat Iskandar dan Suharti yang tercinta yang telah memberikan banyak dorongan dan do'a dalam penyelesaian tesis ini.
5. Rekan-rekan sekerja kami di Kantor Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, yang banyak memberikan motivasi.
6. Rekan-rekan Mahasiswa Pascasarjana Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, yang tidak bisa kami sebut satu-persatu.
7. Semua pihak yang telah membantu penelitian dan penulisan tesis ini yang tidak mungkin saya sebut satu persatu, dari tukang foto copy, petugas perpustakaan sampai dengan para Karyawan Tata Usaha di Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro.

Pada Akhirnya saya ucapkan terimakasih kepada isteriku Dewi Wikaningsih, SH dan saudara-saudara saya, Mbak Ir. Endang Purbowati, MP berserta suami dan anak-anak, Mas Drs. Agus Tanto Iskandar beserta isteri, Agustanti Iskandar, Nur Fatah Iskandar dan Nur Huda Iskandar yang telah memberikan semangat dan dorongan dalam menyelesaikan pendidikan ini.

Semarang, April 2000

Penulis,

**H. Iwanuddin Iskandar, SH**

## ABSTRAKSI

Penelitian ini merupakan implementasi dari diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang bertujuan agar lebih efisien dan efektif di bidang perpajakan dan retribusi daerah agar daerah mampu meningkatkan pendapatannya, guna menopang pembiayaan pembangunan di daerah. Akan tetapi pada pelaksanaannya undang-undang ini lebih bersifat sentralistik dan limitatif, sehingga mengakibatkan penurunan pendapatan hampir di semua daerah. Hal ini tentu saja bertolak belakang dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah, terutama dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang merupakan suatu respon dari semangat reformasi yang dikehendaki rakyat.

Didasarkan pada latar belakang pemikiran tersebut di atas, maka permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah dampak apa sajakah yang ditimbulkan dari diterbitkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 terutama berkaitan dengan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah ?, dan pembaharuan apa sajakah yang harus disempurnakan dalam Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai dengan semangat reformasi ?.

Untuk menjawab dan menjelaskan permasalahan diatas, maka penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan dilengkapi pendekatan yuridis sosiologis dan analisa kualitatif. Oleh karena itu penelitian ini disamping melihat hukum sebagai *law in book* sekaligus pula melihat hukum sebagai *law in action*.

Temuan-temuan yang didapatkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut : *Pertama*, sebagai normatif UU No 18 Tahun 1997 bersifat sentralistik dan limitatif, sehingga kemampuan suatu daerah untuk menggali pendapatan daerah di sektor pajak dan retribusi dibatasi dan tidak sesuai dengan kondisi suatu daerah. Hal ini mengingkari dari semangat reformasi di bidang penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No 25 Tahun 1999.

*Ke-dua*, secara umum dengan diterbitkannya Undang-undang ini telah mengakibatkan terjadinya penurunan pendapatan daerah terutama di sektor pajak dan retribusi daerah, hal ini disebabkan karena Undang-undang ini memungkinkan untuk terjadinya stagnasi pendapatan, yang disebabkan karena dihapuskannya pos-pos pajak dan retribusi tertentu yang selama ini menjadi andalan bagi suatu daerah.

*Ke-tiga*, perlunya diadakan suatu pembaharuan dalam Undang-undang ini, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 UU No 25 Tahun 1999, terutama agar memberikan peluang yang lebih luas kepada daerah dalam memungut pajak dan retribusi sesuai kondisi daerahnya.

## ABSTRACT

This research is the implementation of prevailed act No. 18 Yr. 1997 regarding about Local Tax and Local Retribution with the purpose is in order to be capable to improve the income to support the local development cost. But within the implementation, the act has more centralistic and limitative that has been bringing about the income decreasing nearly in all regions. It must be had contradicted with the principles of local autonomy implementation, especially by the publishing of UU No. 22 Yr. 1999 regarding with the Local Government and UU No. 25 Yr. 1999 regarding the between finance balance of the Local Government and the Seat of Government which is a response of civil intended reformation spirit.

Based on The background of the consideration above, therefore, the proposed problems of this research are what impacts that are lead by the published UU No. 18 Yr. 1999 regarding especially with the affectivity of local autonomy, also, what revisions that are should be perfected within the Act of Local Tax and Retribution according to the reformation spirit.

To answer and to explain the problems above, hence, this research applies normative juridical approach that is equipped with sociologic juridical approach and qualitative analysis. Thus beside of considering the law as law in book, also this research considers the law as law in action.

The inventions that are obtained from the research are as following:

*First*, normatively the UU No. 18 Yr. 1997 has characteristics of centralistic and limitative that the capability of a region to yield local income in taxation and retribution sector is delimited and it is disagree with the condition of a region. It disavows the reformation spirit with regard to the local autonomy implementation according to UU No. 22 Yr. 1999 and UU No. 25 Yr. 1999.

*Second*, in general the publishing of those acts has lead to the local income decreasing prominently in taxation and retribution sector that is caused by the acts that are probable to bring about the income stagnancy due to the abolition of the tax posts and some retributions that were reliable for a region so far.

*Third*, it is necessary to conduct a reformation within the acts as mentioned in article 5 UU No. Yr. 1999, prominently in order to provide a wider opportunity to the region in collecting the tax and retribution according to the local condition.

**DAFTAR TABEL****Tabel - 1**

<b>Anggaran Pendapatan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah...</b>	<b>89</b>
--	-----------

**Tabel - 2**

<b>Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Propinsi Jawa Tengah.....</b>	<b>114</b>
--	------------

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
ABSTRAKSI .....	v
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR LAMPIRAN .....	x
 BAB I     PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang .....	1
B. Perumusan Masalah .....	9
C. Tinjauan Pustaka .....	10
D. Tujuan Penelitian .....	16
E. Kontribusi Penelitian .....	17
F. Metode Penelitian .....	18
1. Objek Penelitian .....	19
2. Metode Pendekatan .....	20
3. Penentuan Sampel .....	23
4. Sumber Data .....	25
5. Metode Pengumpulan Data .....	27
6. Metode Analisis Data .....	28
G. Sistematika Penulisan .....	30



## BAB II KERANGKA TEORITIS

A. Tinjauan Umum Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	32
B. Jenis Pajak Daerah Tingkat I dan II Sesuai dengan Undang -- Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	57
C. Tujuan Diberlakukannya Undang - undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah .....	66

## BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA

A. Efektivitas Pelaksanaan Undang_undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah .....	73
B. Kelemahan dan Keunggulan Strategis Undang - undang Nomor 18 Tahun 1997 dalam Praktek Penyelenggaraan Otonomi Daerah...	96
C. Pembaharuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah.....	104

## BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan .....	118
B. Saran-saran .....	124

DAFTAR PUSTAKA .....	130
----------------------	-----

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

### **DAFTAR LAMPIRAN**

- Lampiran 1. : Instruksi Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 188.3/42.A/1998 tentang Penghentian Beberapa Pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Yang Tidak Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.....
- Lampiran 2. : Data Pungutan PADS Tingkat I Jawa Tengah Yang Dihapus Berdasar kan UU Nomor 18 Tahun 1997.
- Lampiran 3 : Perda-Perda Pajak Daerah & Retribusi Daerah Propinsi JawaTengah sesuai Golongan PAD dan Instansi/Dinas Pengampu
- Lampiran 4. : Jenis Retribusi Daerah Tingkat I sebelum dan sesudah berlakunya UU Nomor 18 Tahun 1997.
- Lampiran 5. : Daftar Sumbangan Sebagian Hasil Penerimaan Pajak dan Pengemba-  
lian Dari Pendapatan Retribusi Kepada Daerah Daerah Tingkat II Se-  
Jawa Tengah Tanhun Anggaran 1997/1998, 1999/2000 dan 2000.
- Lampiran 6. : Surat-surat Ijin Penelitian.
- Lampiran 7. : Surat-Surat Keterangan Telah Mengadakan Penelitian.

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. LATAR BELAKANG**

Negara Indonesia sesuai dengan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Dasar 1945 ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan, menurut Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 ditentukan mengenai pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, atas daerah besar dan daerah kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Lebih lanjut disebutkan dalam Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi, dan Daerah Propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Daerah-daerah itu bersifat otonomi (*Streek en locale rechts-gemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang.

Berdasarkan isi dan jiwa Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 beserta Penjelasannya, maka jelaslah bahwa Pemerintah diwajibkan untuk melaksanakan politik Desentralisasi dan Dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan. Konsekuensi dari prinsip tersebut di atas, dalam Undang-

undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan tegas dinyatakan adanya Daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Urusan-urusan Pemerintah yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan asas Desentralisasi, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya.

Berdasarkan uraian tersebut jelaslah bahwa untuk dapat melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah perlu didukung dengan sumber-sumber pembiayaan yang cukup, baik itu berasal dari Pemerintah maupun dari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. Mengenai keuangan daerah ditegaskan dalam penjelasan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, bahwa supaya daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka kepadanya perlu diberikan sumber-sumber pembiayaan yang cukup. Tetapi mengingat bahwa tidak semua sumber pembiayaan dapat diberikan kepada daerah, maka kepada daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Motivasi pemberian sumber-sumber Pendapatan Daerah tersebut dalam konstelasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah antara lain disebutkan :

- Sebagai konsekuensi logis dari penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah, maka daerah-daerah otonom patut diberi sumber-sumber pendapatan yang layak.
- Sebagai konsekuensi dari Pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 Pemerintah berkewajiban melaksanakan azas Desentralisasi dan Dekonsentrasi disamping menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut azas tugas pembantuan.

Dalam pelaksanaan asas-asas pemerintahan tersebut menyangkut segi-segi pembiayaan, baik dari sumber keuangan daerah sendiri maupun dari pemerintah kepada Pemerintah Daerah.

Sumber-sumber Pendapatan Daerah, sesuai disebutkan dalam ketentuan Pasal 55 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 antara lain meliputi :

- a. Pendapatan Asli Daerah Sendiri, yang terdiri dari :
  - 1) Hasil Pajak Daerah ;
  - 2) Hasil Retribusi Daerah ;
  - 3) Hasil Perusahaan Daerah ;
  - 4) Lain-lain hasil usaha Daerah yang sah.

b. Pendapatan berasal dari Pemberian Pemerintah yang terdiri dari :

- 1) Sumbangan dari Pemerintah ;
- 2) Sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan ;
- 3) Lain-lain pendapatan yang sah.<sup>1</sup>

Seiring dengan perubahan yang begitu cepat di bidang politik dan ekonomi yang melanda dunia dewasa ini memberikan arti terhadap perubahan tatanan pemerintahan. Tuntutan reformasi di segala bidang kehidupan tidak terlepas dari pengaruh perubahan dunia yang semakin global tersebut. Dalam bidang Pemerintahan masyarakat luas juga menuntut adanya perubahan-perubahan yang fundamental, hal ini dapat terlihat dengan jelas dari amanat Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam ketetapan nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Untuk melaksanakan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tersebut maka Pemerintah mengambil suatu kebijakan yang cukup fundamental yaitu mengkaji kembali Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974

---

<sup>1</sup> Pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dipandang dari Sudut Pendapatan, Makalah Rapat Koordinasi Teknis Bidang Hukum di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, Tanggal 28 s/d 30 September 1998, Ditjend. Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah, Depdagri, hal 4

tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang selama ini dijadikan dasar pijakan pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan di Daerah. Di dalam Undang-undang tersebut ada beberapa kelemahan yang kurang relevan dengan semangat reformasi yang dituntut masyarakat. Untuk merespon tuntutan masyarakat luas terhadap penyelenggaraan Pemerintahan maka Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat telah mengeluarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Kedua undang-undang terbit menyebabkan terjadinya pergeseran di dalam pola penyelenggaraan pemerintahan di masa yang akan datang. Paradigma penyelenggaraan pemerintahan di masa yang akan datang harus mengikutsertakan masyarakat di dalam setiap proses pengambilan kebijakan yang menyangkut kepentingan masyarakat itu sendiri.<sup>2</sup>

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan

---

<sup>2</sup> Strategi Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Makalah Lokakarya Penyusunan Produk Hukum di Semarang, tanggal 23 Nopember 1999, Ditjend. Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah, Depdagri, hal 1

keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai konsekuensi dari luasnya kewenangan yang diberikan kepada daerah, tentunya tuntutan kebutuhan akan pelayanan kepada masyarakat menjadi semakin besar pula. Oleh karena itu Pemerintah Daerah harus mampu menggali sumber keuangannya sendiri sehingga dapat menyediakan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Sejalan dengan tuntutan daerah akan kebutuhan sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan tersebut, maka telah diakomodasi melalui penetapan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang sudah secara tegas mengatur mengenai alokasi sumber keuangan yang menjadi imbalan bagian daerah.

Sesuai dengan Pasal 79 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 jo. Pasal 3 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 disebutkan bahwa sumber pendapatan daerah terdiri dari :

- a. Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
  - 1) Hasil Pajak Daerah :
  - 2) Hasil Retribusi Daerah ;
  - 3) Hasil Perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ;
  - 4) Lain-lain.



- b. Dana Perimbangan ;
- c. Pinjaman Daerah ; dan
- d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dana perimbangan tersebut terdiri dari :

- Bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan, dan penerimaan dari Sumber Daya Alam ;
- Dana Alokasi Umum ; dan
- Dana Alokasi Khusus.<sup>3</sup>

Dalam kaitan dengan sumber-sumber pendapatan daerah diatas, yang sangat diharapkan untuk lebih dapat memberikan kontribusinya adalah dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah, hal ini disebabkan karena :

1. Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang besar dan proposional merupakan tolok ukur bagi daerah terhadap kemampuan untuk membiayai secara mandiri penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ;
2. Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak mudah dipengaruhi oleh gejolak pasar dan inflasi ;
3. Mendorong masyarakat untuk ikut berperan aktif dan bertanggung jawab dalam melaksanakan hak dan kewajibannya sebagai warga negara.

---

<sup>3</sup> Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, makalah Lokakarya Penyusunan Produk Hukum dalam Rangka Pelaksanaan Reformasi Hukum, tanggal 23 Nopember 1999, Ditjend Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah Depdagri, hal 1-2

Dengan berkembangnya situasi akhir-akhir ini yang semakin kompleks, maka perlu sekali diadakan pembaharuan sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah, yang mengarah pada sistem yang lebih sederhana, adil, efektif serta efisien yang lebih dapat menggerakkan peran serta masyarakat dalam pembiayaan nasional.

Menindaklanjuti pembaharuan sistem tersebut diatas, pemerintah menanggapinya dengan mengubah aturan hukum perpajakan daerah dan retribusi daerah yang lama yaitu Undang-undang Nomor 11 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang-undang Nomor 12 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah, serta peraturan perundang-undangan di bidang perpajakan dan retribusi yang lama dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Namun pada kenyataannya, meskipun diciptakannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 cenderung ditujukan untuk peningkatan Sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) akan tetapi dalam prakteknya justru sangat banyak kelemahannya, hal ini tidak sesuai dengan tujuan dibuatnya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 seperti tercatat dalam konsiderans mengingat. Kelemahan nyata yang jelas-jelas mengingkari dari konsekuensi diciptakannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 jo Undang-undang

Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 khususnya pemberian otonomi kepada Pemerintah Daerah, karena potensi daerah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal dalam penggalian Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS), karena Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 secara limitatif telah menetapkan jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah. Walaupun dalam undang-undang tersebut dimungkinkan untuk ditetapkan peraturan daerah tentang jenis pajak daerah baru sesuai dengan potensi daerah yang ada, namun sulit sekali dalam pelaksanaannya. Selain hal tersebut kelemahan lain yang mencolok adalah karena jenis-jenis potensi retribusi daerah yang boleh dipungut adalah seragam untuk semua daerah, untuk itu ada daerah yang mempunyai kewenangan untuk memungut retribusi, tetapi tidak mempunyai potensi tersebut.

Berpangkal dari fakta di atas, maka masalah ini menarik untuk dikaji khususnya terhadap akibat berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut, dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah dari faktor penggalan sumber Pendapatan Asli Daerah Sendiri.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Dengan semakin gencarnya tuntutan akan pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menuntut daerah akan pemenuhan sumber pembiayaan

penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, yang terakomodasi / tertampung melalui penetapan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, terutama mengenai alokasi sumber keuangan yang menjadi imbalan bagi daerah, khususnya yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut, untuk itu maka *research question* dalam penelitian ini adalah :

1. Sejauhmana efektivitas pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Realisasi penyelenggaraan otonomi daerah ?
2. Kelemahan dan keunggulan strategis apakah yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, khususnya dalam praktek penyelenggaraan otonomi daerah ?
3. Bagian manakah dari Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang perlu dilakukan pembaharuan, dalam rangka penyelenggaraan otonomi ?

### C. TINJAUAN PUSTAKA

Sesuai dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, maka hak otonomi yang diserahkan kepada daerah termasuk didalamnya wewenang untuk menggali potensi keuangan daerah

sendiri guna membiayai proyek-proyek pembangunan daerah. Dalam pelaksanaan pembangunan daerah tersebut sudah barang tentu diperlukan adanya sumber-sumber pembiayaan pembangunan, baik sumber-sumber ekonomi maupun sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang sifatnya non ekonomi. Mengenai sumber-sumber ekonomi ini dapat berupa faktor-faktor produksi potensial, seperti sumber daya alam dan material serta sumber dana pembangunan.<sup>4</sup>

Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah tersebut perlu didukung dengan sumber-sumber pembiayaan baik itu yang berasal dari pemerintah maupun dari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah. Dari beberapa unsur-unsur sumber pendapatan daerah sesuai Pasal 79 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, jo Pasal 3 Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 disebutkan dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Pengertian pajak daerah pada prinsipnya sama dengan pengertian pajak pada umumnya, yaitu suatu iuran penduduk (rakyat) kepada negara yang berdasarkan undang-undang dapat dipaksakan, dimana pembayarannya tidak mendapatkan imbalan (tegen prestasi) secara langsung yang ditunjuk oleh

---

<sup>4</sup> Boediono B, Uraian Dasar Pajak Negara (umum) dan Administrasinya, Berita Pajak, Jakarta. 1986 hal 5

negara yang gunanya untuk membiayai pengeluaran umum berhubung tugas negara harus menyelenggarakan pemerintahan.<sup>5</sup>

Pengertian pajak daerah secara khusus telah dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (6) Undang-undang nomor 18 Tahun 1997, yaitu iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta ditujukan untuk digunakan membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pengertian pajak (negara) dan pajak daerah tersebut, menunjukkan bahwa subjek pajaknya sama-sama penduduk, sehingga memungkinkan terjadinya pemungutan pajak secara ganda. Oleh karenanya pemungutan pajak daerah di daerah perlu ditetapkan bahwa lapangan pajak daerah adalah pajak yang belum diusahakan atau yang dipungut oleh negara (pemerintahan pusat) sebagai pajak pusat.<sup>6</sup>

Sedangkan mengenai retribusi daerah, Amin Wijaya Tunggal menyebutkan bahwa retribusi adalah suatu pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena jasa tertentu yang diberikan kepada negara bagi penduduknya secara perorangan.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Boediono B, *Op cit*, hal 6

<sup>6</sup> Wajong J, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989, hal 55

<sup>7</sup> Amin Wijaya Tunggal, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta 1995, hal 16

Retribusi juga dapat diartikan pemungutan sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan serta karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang dibuat oleh pemerintah.<sup>8</sup>

Sedangkan pengertian retribusi daerah telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 ayat (26) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yaitu "Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan.

Sesuai pengertian retribusi atau retribusi daerah diatas, dapat diketahui bahwa pada hakekatnya pengertian retribusi daerah sama dengan pajak daerah atau iuran wajib penduduk kepada daerah. Sedangkan perbedaannya terletak pada kontra prestasi atas pemungutan tersebut, pada pajak daerah kontra prestasinya tidak diperoleh secara langsung oleh wajib pajak, sedang untuk retribusi diperoleh kontra prestasi secara langsung oleh wajib pajak dalam bentuk pelayanan jasa maupun perizinan tertentu.

Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah , beserta peraturan pelaksanaannya , maka jenis-jenis pajak dan retribusi daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah

---

<sup>8</sup> Manual Administrasi Pendapatan Daerah, Ditjend. PUOD Depdagri, Jakarta, 1993 hal 6

daerah sudah ditentukan secara limitatif. Jenis Pajak Daerah terdiri dari 3 jenis untuk daerah propinsi dan 6 jenis daerah kabupaten dan kota. Sedangkan jenis retribusi daerah ditetapkan 11 jenis untuk retribusi jasa umum, 13 jenis untuk retribusi jasa usaha dan 6 jenis untuk retribusi perijinan tertentu.

Peluang penetapan jenis pajak baru selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut, memang masih dimungkinkan tetapi harus ditetapkan terlebih dahulu dengan Peraturan Pemerintah setelah memenuhi kriteria-kriteria yang ditentukan. Dengan ditetapkannya secara limitatif jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang dapat dipungut oleh pemerintah daerah, maka secara langsung mengakibatkan terjadinya penurunan penerimaan daerah yang relatif besar, karena banyak jenis-jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang sebelumnya ada dan cukup potensial di daerah tertentu, dihapuskan sejak berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut.<sup>9</sup>

Dengan luasnya kewenangan yang diberikan kepada daerah berdasarkan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999, maka konsekuensi yang harus diterima daerah adalah kesanggupan daerah untuk dapat menyediakan sumber-sumber pembiayaan yang tidak sedikit, karena luasnya urusan yang menjadi kewenangan daerah diikuti pula oleh meningkatnya tuntutan masyarakat atas pelayanan pemerintah daerah.

---

<sup>9</sup> Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah berdasarkan Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, *Opcit*, hal 3-4



Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan acuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi yang luas bagi pemerintah daerah akan berlaku secara efektif selambat-lambatnya dua tahun sejak ditetapkan yaitu tanggal 7 Mei 2001, sehingga Pemerintah Daerah dituntut untuk segera mempersiapkan diri dalam mengantisipasi pelaksanaannya.

Untuk mengantisipasi hal-hal tersebut, maka kesiapan sumber daya manusia dan tersedianya sumber-sumber pembiayaan yang memadai mutlak diperlukan. Sementara itu beberapa masalah yang akan muncul dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 diantaranya adalah mengenai penggalan sumber keuangan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Pemungutan Pajak daerah dan Retribusi Daerah, masih mengacu pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Seperti telah diuraikan diatas bahwa dalam Undang-undang tersebut jenis-jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah sudah ditetapkan secara limitatif, sehingga menyulitkan bagi daerah untuk berkreasi dalam menggali sumber keuangannya sendiri. Peluang yang diberikan kepada daerah untuk menetapkan jenis pajak baru sangat sulit diwujudkan karena

harus ditetapkan terlebih dahulu dengan Peraturan Pemerintah dan dengan kriteria ditentukan.

#### **D. TUJUAN PENELITIAN**

Tujuan utama dari penelitian ini adalah untuk mengevaluasi, menganalisis dan menjelaskan tentang implementasi pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah khususnya studi kasus di Propinsi Jawa Tengah, adapun secara pragmatis penelitian ini ditujukan untuk mencapai tujuan sebagai berikut :

1. Mengetahui kendala teknis dari pelaksanaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sesuai Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dalam praktek penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Mengetahui dampak positif dan negatif yang ditimbulkan dari diterbitkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, terutama berkaitan dengan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah.
3. Mengetahui hal-hal yang perlu disempurnakan menuju dalam revisi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, menyongsong diberlakukannya penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999.

## E. KONTRIBUSI PENELITIAN

Tujuan dari penelitian diharapkan membawa manfaat atau kontribusi :

1. Hasil penelitian diharapkan dapat digunakan sebagai bahan kajian dan masukan dalam rangka membuat kebijakan-kebijakan strategis berkenaan dengan efektifitas pendapatan daerah, melalui Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta memberikan masukan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pembaharuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sesuai dengan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999.
2. Di samping itu, hasil penelitian juga diharapkan dapat dijadikan sebagai pengembangan substansi disiplin bidang ilmu hukum bagi penelitian-penelitian mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, khususnya dalam rangka mencari dan mendapatkan pemikiran-pemikiran baru maupun temuan-temuan baru (*discovery*) tentang bagaimana sebaiknya implementasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang dari segi pendapatan.

## F. METODE PENELITIAN

Penelitian adalah terjemahan dari kata *Research* (Bahasa Inggris). Ada juga ahli yang menerjemahkan *research* sebagai riset. *Research* itu sendiri berasal dari kata “*re*”, yang berarti kembali, dan to “*search*”, yang berarti mencari. Dengan demikian arti sebenarnya dari *research* atau riset adalah “mencari kembali”.

Menurut kamus *Webster's New Internasional*, penelitian adalah penyelidikan yang hati-hati dan kritis dalam mencari fakta dan prinsip-prinsip; suatu penyelidikan yang amat cerdas untuk menetapkan sesuatu.<sup>10</sup>

Suatu penulisan agar memenuhi syarat keilmuan, maka diperlukan pedoman yang disebut metodologi penelitian atau metodologi riset.

Sehubungan dengan hasil yang hendak dicapai dari penyusunan tesis ini adalah usaha menemukan hukum “*in concreto*” dalam penyelesaian suatu perkara tertentu, maka diperlukan penelitian hukum yang bersifat yuridis normatif. Karena itu, untuk menemukan apakah hukumnya yang sesuai untuk diterapkan *in concreto* dan dimana peraturan hukum ini dapat diketemukan termasuk kedalam penelitian hukum juga yaitu yang disebut dengan istilah *legal research*.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Moh. Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hal 13

<sup>11</sup> Ronny Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1982, hal 12

Berdasarkan uraian dimuka kiranya telah jelas, bahwa penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan, karena ilmu pengetahuan merupakan pengetahuan yang tersusun rapi secara sistematis dengan mempergunakan kekuatan pemikiran, sehingga pengetahuan mana senantiasa dapat ditelaah secara kritis, akan berkembang terus atas dasar penelitian-penelitian yang dilakukan oleh pengasuhnya.<sup>12</sup>

### **1. Objek Penelitian**

Untuk melakukan penelitian hal yang paling utama adalah objek penelitian sebagai sarannya. Dalam penelitian tentang Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah (studi kasus di Propinsi Jawa Tengah), maka yang menjadi objek penelitiannya adalah peraturan atau dokumen-dokumen hukum yang berkaitan dengan masalah-masalah pajak daerah, retribusi daerah serta pemerintahan daerah terutama yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah serta pembiayaannya. Kemudian mengenai masalah kebijaksanaan suatu daerah (Propinsi Jawa Tengah) dalam mengantisipasi pendapat daerah terutama dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah dengan diberlakukannya Undang-undang 18 tahun 1997

---

<sup>12</sup> Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, Jakarta, UI Press, 1981, hal 3

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah untuk melakukan penyelenggaraan otonomi daerah.

## 2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang diterapkan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis (*socio legal approach*) dengan juga menerapkan yuridis normatif artinya yaitu melihat hukum tidak hanya sebagai “*law in books*” tetapi melihat hukum juga sebagai “*law in action*”. Ada tiga kunci bagi penelitian sosiologis hukum (Satjipto Rahardjo, 1986), yaitu :

- a. Sosiologi hukum berusaha untuk memberikan penjelasan terhadap praktek-praktek hukum, mengapa praktek-praktek hukum itu terjadi, apa sebab-sebabnya, faktor apa yang berpengaruh, apa latar belakangnya.
- b. Sosiologi hukum berusaha untuk menguji validitas empirik (*emperical validity*) dari suatu ketentuan hukum tertentu. Jadi disini melihat bagaimana kenyataan peraturan setelah diterapkan di masyarakat, apakah sebagai suatu *sein* sesuai dengan yang tertera dalam *sollen*.
- c. Sosiologi hukum tidak melakukan penilaian terhadap hukum dari segi obyektivitas semata, akan tetapi bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai suatu fenomena hukum yang nyata.

Dari hal tersebut diatas dapat dijelaskan pula bahwa metode pendekatan yuridis sosiologis, mempunyai maksud yaitu pendekatan terhadap

hukum dengan mengidentifikasikan dan mengkonsepsikan hukum sebagai suatu institusi sosial yang riil dan fungsional dalam kehidupan bermasyarakat yang terjadi dari perilaku-prilaku anggota masyarakat yang mempola.<sup>13</sup>

Penelitian inventarisasi hukum positif dilakukan sebelum menemukan norma hukum "*in concreto*", khususnya terhadap bahan-bahan hukum positif yaitu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai pajak daerah dan retribusi daerah, sedangkan penelitian untuk menemukan hukum "*in concreto*" adalah berupa peristiwa konkrit khususnya mengenai pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di Propinsi Jawa Tengah, dalam arti melihat keuntungan dan kerugian bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997.

Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horisontal juga diperlukan dalam penyusunan tesis ini, karena dalam penelitian ini diharapkan akan mampu memberikan masukan terhadap pembaharuan sistem hukum yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah untuk menyempurnakan Undang-undang Pajak Daerah dan retribusi Daerah yang ada selama ini.

Berdasarkan pendapat-pendapat diatas, maka disebutkan bahwa permasalahan yang akan diteliti merupakan keterkaitan antara faktor yuridis terhadap faktor sosiologis mengenai Undang-undang 18 Tahun 1997 tentang

---

<sup>13</sup> Ronny Hanityo Soemitro, Perbandingan antara penelitian Hukum Normatif dengan Penelitian Hukum yang empiris, Majalah : Masalah-masalah Hukum Nomor 9 Tahun 1991, hal 44

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam kaitannya dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (Studi Kasus di Propinsi Jawa Tengah). Adapun faktor yuridisnya adalah peraturan-peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, sedangkan faktor sosiologisnya berupa pelaksanaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Propinsi Jawa Tengah, dalam arti melihat keuntungan serta kerugian dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 terutama dikaitkan dengan proses penyelenggaraan otonomi daerahnya.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Pendekatan kualitatif dipilih karena melalui pendekatan berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati, kemudian diharapkan menghasilkan data deskriptif.

Penelitian deskriptif yang dimaksud adalah penelitian dengan melukiskan suatu keadaan atau peristiwa. Fakta-fakta yang ada kemudian digambarkan dengan interpretasi, evaluasi dan pengertian umum.<sup>14</sup>

Adapun tahap-tahap penelitian yang telah dilakukan adalah sebagai berikut :

- a. Tahap orientasi / eksplorasi yang bersifat menyeluruh.
- b. Tahap melakukan eksplorasi secara terfokus.

---

<sup>14</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung PT. Remaja Rasdakara, 1994 hal 4



- c. Tahap mengecek atau mengkonfirmasi hasil – hasil / temuan penelitian.<sup>15</sup>

### 3. Penentuan Sampel :

Suatu perencanaan penelitian sebetulnya merupakan suatu dokumen yang berisikan semua kegiatan, merencanakan, serta melaksanakan penelitian. Yang berarti pula suatu tata cara untuk mengumpulkan data dan analisisnya. Data disini ada dua macam yaitu data primer dan data sekunder.

Data primer disini adalah suatu data yang diperoleh secara langsung dari sumber-sumbernya atau data-data yang diperlukan dari tangan pertama. Sedangkan data sekunder yaitu data yang memperolehnya tidak secara langsung dari tangan pertama. Dengan demikian maka suatu perencanaan penelitian merupakan suatu pedoman untuk menganalisa data, menggolongkan dan mengolahnya untuk kemudian dianalisa dan diteliti.<sup>16</sup>

Penelitian kualitatif tidak bertujuan untuk karakteristik populasi atau untuk menarik inferensi yang berlaku bagi suatu populasi.

Penelitian kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas sosial yang bersifat unit, kompleks dan ganda. Padanya terdapat regularitas atau pola

---

<sup>15</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasi*, Malang, Yayasan Asih Asa Asuh, 1990, hal 22.

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto, *Opcit*, hal 164

tertentu, namun penuh dengan variasi, karenanya kegiatan penelitian harus secara sengaja memburu informasi seluas mungkin kearah keragaman/variasi yang ada. Bila dari semua variasi telah diperoleh informasi yang maksimal, maka tujuan menelaah mereka sudah dapat dikatakan terpenuhi.<sup>17</sup>

Untuk memenuhi informasi sampel dalam penelitian kualitatif berkaitan dengan memilih informan tertentu diusahakan agar terjadi keterusterangan dalam komunikasi informasi, tanpa adanya kecurigaan serta usaha untuk menutup diri.

Teknik pengambilan sampel dalam penelitian ini adalah purposive sampling. Tata cara ini diterapkan karena benar-benar ingin menjamin bahwa unsur-unsur yang hendak diteliti masuk kedalam sampel yang ditariknya.

Informan yang dijadikan sebagai sumber informasi dalam penelitian ini adalah :

- a. Pejabat di Kantor Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, di Semarang.
- b. Pejabat Di Kantor Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, di Semarang.
- c. Pejabat di Kantor Biro Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, di Semarang.

---

<sup>17</sup> Sanafiah Faisal, *Opcit*, hal 56

#### 4. Sumber Data :

Data yang digunakan dalam penelitian ini diambil dari 2 (dua) sumber data, yaitu :

##### a. Data Primer :

Data diperoleh langsung dari sumber pertama atau langsung dari informan, yaitu instansi teknis yang menangani dari perencanaan sampai pelaksanaan hal-hal yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah, serta aparat instansi teknis yang mengatur secara sistematis proses penyelenggaraan otonomi di daerah khususnya di Propinsi Jawa Tengah, adapun instansi teknis yang merupakan sumber data primer tersebut antara lain :

- a). Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah ; dari empat (4) bagian di Biro Hukum Setda Propinsi Jawa Tengah, hanya Bagian Perundang-undangan saja yang akan dijadikan sampel, karena salah satu uraian tugas dari bagian perundang-undangan ini adalah merancang Peraturan Daerah baik secara teknis maupun material. terutama yang berkaitan dengan pajak daerah dan retribusi daerah.
- b). Biro Otonomi Daerah Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, terutamanya bagian yang menangani otonomi daerah, dimana pada bagian ini mengetahui secara teknis proses penyelenggaraan otonomi daerah terutama berkaitan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun

1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

- c). Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah ; dari 5 (lima) Sub Dinas pada Dinas Pendapatan Daerah, yang akan dijadikan sampel adalah Sub Dinas Rencana dan Pengembangan (Renbang) pada Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, meskipun terdapat Sub Dinas Pajak Daerah dan Retribusi Daerah pada instansi ini, akan tetapi Sub Dinas Renbanglah yang akan memberikan penjelasan mengenai kebijaksanaan pendapatan daerah di Propinsi Jawa Tengah berkaitan dengan diberlakukannya Undang-undang 18 Tahun 1997 terutama berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, dimana dalam penjelasannya diharapkan mampu mengkover tentang alokasi sektor pajak daerah dan retribusi daerah.

b. Data Sekunder :

Data diperoleh dari laporan-laporan hasil studi, buku-buku jurnal dan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pajak daerah dan retribusi daerah serta pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.

## 5. Metode Pengumpulan Data :

Untuk memperoleh data, penulis menggunakan metode wawancara (interview) yaitu metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berdasarkan pada tujuan penyelidikan.

Selain wawancara penulis juga mengadakan metode *kuesioner* serta mengadakan observasi dan studi kepustakaan guna melengkapi data yang dibutuhkan.

Untuk memperoleh pengertian yang relatif mudah, mungkin ada baiknya untuk menguraikan ciri-ciri tertentu dari wawancara dengan jalan melakukan perbandingan dengan proses-proses lain.

Sedang *kuesioner* sebenarnya direncanakan dan dipergunakan untuk mengumpulkan data yang beraneka corak, dari golongan-golongan tertentu yang tersebar.

Dalam penelitian seperti diuraikan tersebut diatas, digunakan teknik bebas terpimpin yang maksudnya adalah mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, akan tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Mardalis, Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal, (Jakarta, Melton Outra 1989) hal 28

## 6. Metode Analisis Data :

Data yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian tersebut, baik itu data primer maupun data sekunder kemudian kedua data tersebut dianalisis, dengan menggunakan metode analisis kualitatif.

Ada tiga (3) teknik analisis data/informasi yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

### a. Analisis Domain.

Untuk mencapai tujuan pertama penelitian ini yaitu dalam rangka menjelaskan bagaimana pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka terhadap data-data primer yang telah ditabulasi serta berdasarkan hasil wawancara yang didapatkan, akan dilakukan analisis yang bersifat umum untuk sekedar mengetahui tujuan dari diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 khususnya berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi di daerah. Jadi hasilnya masih tingkat permukaannya saja, yaitu sekedar mengetahui domain-domain yang menjelaskan tujuan pertama penelitian ini.

### b. Analisis Taksonomis.

Untuk mencapai tujuan kedua dari penelitian ini yaitu masalah-masalah yang timbul dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 terutama dalam kaitannya dengan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

di Propinsi Jawa Tengah, maka akan diadakan analisis terhadap data-data primer seperti peraturan-peraturan tentang Pajak Daerah , Retribusi Daerah dan penyelenggaraan otonomi daerah serta berdasarkan hasil wawancara tentang hal-hal yang berhubungan dengan itu, maka akan dilakukan analisis taksonomis. Analisis ini dilakukan setelah wawancara dilakukan secara terfokus. Hasil analisis ini diharapkan akan dapat diidentifikasi masalah-masalah yang timbul akibat diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997.

c. Analisis Komponensial.

Untuk mencapai tujuan ketiga penelitian ini yaitu mengetahui upaya-upaya apa saja yang ditempuh Pemerintah Daerah dalam kaitanya dengan pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, maka akan dilakukan analisis komponensial. Analisis ini dilakukan secara menyeluruh terhadap data primer dan data sekunder maupun terhadap hasil wawancara kepada informan, sehingga akan didapat penjelasan mengetahui kebijakan-kebijakan yang ditempuh Pemerintah Daerah dalam mengimplementasikan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Ketiga analisis dilakukan secara simultan saat pengumpulan data dan informasi di lapangan (analisis domain digunakan pada tahap eksplorasi menyeluruh, sedang analisis taksonomis dan analisis komponensial digunakan

pada saat eksplorasi terfokus). Setelah dilakukan ketiga analisis tersebut diatas, baru kemudian dilakukan pengecekan kembali terhadap seluruh hasil penelitian (temuan penelitian), aktivitas ini disebut sebagai tahap pengecekan hasil penelitian atau temuan.

## **G. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk memberikan gambaran yang jelas mengenai hasil penelitian yang dilakukan, maka tesis ini tersusun dalam 4 (empat) Bab, dengan sistematika sebagai berikut :

### **BAB I. PENDAHULUAN.**

Dalam bab ini dikemukakan latar belakang, perumusan masalah, tinjauan pustaka, tujuan penelitian, kontribusi penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan.

### **BAB II. KERANGKA TEORITIS.**

Dalam bab ini dijelaskan mengenai tinjauan umum pajak dan retribusi, sumber dan syarat hukum pajak daerah dan retribusi daerah beserta jenis-jenisnya, serta tujuan diberlakukannya Undang-undang nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah bagi penyelenggaraan otonomi daerah.



### BAB III. HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA.

Dalam bab ini disajikan hasil penelitian serta analisis terhadap data yang didapatkan di lapangan khususnya mengenai efektifitas pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 beserta kelemahan dan keunggulan strategisnya, serta hal-hal yang perlu disempurnakan dari Undang-undang ini menuju pembaharuan Undang-undang Pajak Daerah dan retribusi Daerah.

### BAB IV. KESIMPULAN, SARAN DAN PENUTUP.

Dalam bab ini disampaikan beberapa kesimpulan yang merupakan hasil rumusan setelah diadakan pengumpulan dan analisis data. Disamping itu disampaikan pula beberapa saran-saran yang merupakan rekomendasi dalam rangka pembaharuan sistematika Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dalam meningkatkan pelaksanaan otonomi daerah.

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORITIS**

#### **A. TINJAUAN UMUM PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Menurut Prof. Dr. H. Miyasto secara historis pajak sudah lama menjadi bagian yang menyatu dalam kehidupan suatu bangsa . Sejak Mashab Klasik yang dipelopori oleh Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill dan Thomas Malthus, pajak sudah menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dalam kehidupan suatu negara. Dari pajak inilah negara membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan, angkatan perang dan pembangunan serta dapat digunakan sebagai instrument penting untuk membangun keunggulan-keunggulan strategi suatu bangsa dibandingkan dengan bangsa lain.<sup>19</sup>

Bagi suatu negara, pajak memegang peran penting, yaitu sebagai salah satu sumber penerimaan yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan serta sebagai alat regulasi.

Sebagai alat regulasi, pajak dapat digunakan untuk mengatur redistribusi pendapatan, stabilitas ekonomi, realokasi sumber-sumber ekonomi dan persaingan. Pada masa yang akan datang manajemen pajak akan memegang peranan penting, baik yang berkaitan dengan fungsi budget maupun fungsi regulasi.

---

<sup>19</sup> Miyasto, **Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Globalisasi**, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Ekonomi, 1997, hal.: 2

Pajak diartikan sebagai pungutan paksa yang dilakukan pemerintah terhadap wajib pajak tanpa ada kontra prestasi langsung dari pemerintah terhadap wajib pajak tersebut.

Oleh karena merupakan pungutan paksa yang dilakukan dengan tidak ada kontraprestasi langsung inilah, maka dalam implementasi pajak sering menimbulkan konflik antara pemerintah dengan wajib pajak. Konflik sering terjadi terutama apabila wajib pajak merasa bahwa beban pajak yang harus ditanggungnya terlalu berat, tidak diperlakukan secara adil atau kurang melihat bahwa hasil penerimaan pajak digunakan sebagaimana mestinya. Untuk itu maka disamping dalam sistem pemungutannya pajak harus memenuhi azas-azas perpajakan, pengguna pajak tersebut juga harus sesuai dengan filosofi dari pengenaan pajak tersebut.

Prof. Dr. P.J.A. Andriani, memberi pengertian mengenai pajak yaitu iuran kepada negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapatkan prestasi-kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas negara untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Kesimpulan yang dapat ditarik dari pengertian diatas adalah bahwa Andriani memasukan pajak sebagai pengertian yang dianggapnya sebagai

suatu *species* ke dalam *genus* pungutan (jadi pungutan adalah lebih luas), dengan titik berat diletakan pada fungsi *budgetair* dan fungsi *regulerend* / mengatur.<sup>20</sup>

Sebagai perbandingan wawasan yang variatif mengenai definisi pajak, dibawah ini disampaikan pengertian-pengertian pajak secara kronologis dari beberapa pendapat para sarjana (baik dari luar negeri maupun dari dalam negeri) antara lain :

Definisi Prancis, termuat dari buku *Leroy Beaulieu* yang berjudul *Traite de la Science des Finances*, 1906, berbunyi :

*“L’ impot et la contribution, soit directe soit dissimulee, que La Puissance Publique exige des habitants ou des biens pur subvenir aux depenses du Gouvernement”.*

“Pajak adalah bantuan, baik secara langsung maupun tidak yang dipaksakan oleh kekuasaan publik dari penduduk atau dari barang, untuk menutup belanja pemerintah.”

Definisi *Deutsche reichs Abgaben Ordnung (RAO-1919)*, berbunyi :

*“Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen die nicht eine Ggenleistung fur eine besondere Leistung darstellen, und von einem offentlichrechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkunften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft an den das gesetz die*

<sup>20</sup> R. Santoso Brotodihardo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Refika Aditama, bandung, 1998, hal 2.

*Leistungspflicht knupft*".

"Pajak adalah bantuan uang secara insidental atau secara periodik (dengan tidak ada kontraprestasinya), yang dipungut oleh badan yang bersifat umum (=negara), untuk memperoleh pendapatan, dimana terjadi suatu *tatbestand* (=sasaran pemajakan), yang karena undang-undang telah menimbulkan hutang pajak".

Definisi *Prof. Edwin R.A. Seligman* dalam *Essays in Taxation (New York, 1925)*, berbunyi :

*"Tax is compulsory contribution from the person, to the government to defray the expenses incurred in the common interest of all, without reference to special benefit conferred"*

Banyak terdengar keberatan atas kalimat "*without reference*" karena bagaimanapun juga uang-uang pajak tersebut digunakan untuk produksi barang dan jasa, jadi *benefit* diberikan kepada masyarakat, hanya tidak mudah ditujuukannya, apalagi secara perorangan.

Definisi *Mr. Dr. N.J. Feldmann*, dalam bukunya *De overheidsmiddelen van Indonesia, Leiden, 1949*, adalah :

*"Belastingen zijn aan de Overheid (volgens algemene, door haar vastgestelde normen) verschuldigde afdwingbare prestaties, waar geen tegenprestatie tegenover staat en uitsluitend dienen tot dekking van publieke uitgaven"*.

Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terhutang kepada

penguasa (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontraprestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum”.

Definisi Prof. Dr. M.J.H. Smeets dalam bukunya *De Economische Betekenis der Belastingen, 1951*, adalah :

*“Belastingen Zijn aan de overhuid (volgens normen) verschuligde, afdwingbare prestaties, zonder dat hiertegenover, in het individuele geval, aanwijsbare tegen-prestaties staan ; zij strekken tot dekking van publieke uitgaven.”*

Pajak adalah prestasi kepada pemerintah yang terhutang melalui norma-norma umum, dan yang dapat dipaksakan, tanpa ada kalanya kontraprestasi yang dapat ditunjukan dalam hal yang individual ; maksudnya adalah untuk membiayai pengeluaran pemerintah”.

Definisi Dr. Soeparman Soemahamidjaja dalam disertasinya yang berjudul “Pajak Berdasarkan asas gotong royong” Universitas Padjajaran Bandung, 1964 :

“Pajak adalah iuran wajib, berupa uang atau barang, yang dipungut oleh penguasa berdasarkan norma-norma hukum, guna menutup biaya produksi barang-barang dan jasa-jasa kolektif dalam mencapai kesejahteraan umum”

Prof. Dr. Rochmat Soemitro, SH, dalam bukunya yang berjudul Dasar-dasar Hukum Pajak dan Pajak Pendapatan, memberikan definisi terhadap pajak yaitu :

Iuran rakyat kepada kas negara berdasarkan undang-undang (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontra-prestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang dapat digunakan untuk membayar pengeluaran umum.<sup>21</sup>

Dari definisi diatas, dapat disebutkan bahwa pajak memiliki unsur-unsur antara lain :

1. Iuran rakyat kepada negara.

Yang berhak memungut pajak hanyalah negara, iuran tersebut berupa uang (bukan barang).

2. Berdasarkan Undang-undang.

Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

3. Tanpa jasa timbal atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.

4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> R. Santosa Brotodihardjo, *Opcit*, hal 3-5

<sup>22</sup> Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi Yogyakarta, 1995, hal : 1

Berdasarkan pandangan-pandangan diatas, maka setiap pengenaan pajak harus memenuhi azas-azas sebagai berikut :

- a. Legal ;
- b. Kepastian Hukum ;
- c. Non distrosi ;
- d. Sederhana ;
- e. Adil.

Pajak itu sendiri mempunyai dua fungsi utama, yaitu fungsi budgeter dan fungsi regulasi (Musgrave and Musgrave, 1989). Fungsi budgeter berkaitan dengan fungsi pajak alat untuk mengumpulkan dana dari masyarakat yang kemudian digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintah dan pembangunan. Sedangkan fungsi regulasi berkaitan dengan fungsi pajak untuk mengatur irama ekonomi , alokasi sumber, distribusi pendapatan dan konsumsi.<sup>23</sup>

Azas Legal berarti bahwa setiap pungutan pajak harus berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu aturan-aturan perpajakan yang terdapat pada Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan, maupun Surat Edaran Dirjend. Pajak harus dapat dicari referensinya pada undang-undang. Dalam sistem perpajakan di Indonesia asas ini dinyatakan secara eksplisit dalam Undang-undang Dasar 1945. Pada Pasal 23 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan

---

<sup>23</sup> Miyasto, **Pengantar Ilmu Hukum Pajak**, Makalah diklat Bidang Pendapatan Daerah Type C Angkatan I Prop. Dati. I Jateng, 1998, hal : 1



bahwa semua pajak-pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan undang-undang.

Azas Kepastian Hukum, artinya bahwa ketentuan-ketentuan perpajakan tidak boleh menimbulkan keragu-raguan, harus jelas dan mempunyai satu pengertian sehingga tidak dapat ditafsirkan ganda. Ketentuan-ketentuan pajak yang dapat ditafsirkan ganda akan menimbulkan celah-celah (*loopholes*) yang dapat dimanfaatkan oleh para penyelundup pajak. Beberapa unsur yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan kepastian hukum tersebut adalah mengenai materi obyek pajak, subyek pajak, tempat, waktu, pendefinisian, penyempitan/perluasan, ruang lingkup, penggunaan bahasa hukum, dan penggunaan istilah-istilah baku.

Efisien, pajak dipungut dari masyarakat yang kemudian digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan administrasi pemerintahan dan pembangunan. Oleh karena itu suatu jenis pungutan pajak harus efisien, jangan sampai biaya pungutannya lebih tinggi dari penerimaan pajaknya, sebagai contoh adalah pajak anjing, pajak radio dan pajak kendaraan tidak bermotor. Hasil yang diperoleh dari pajak tersebut tidak sebanding besarnya dengan biaya operasional pemungutannya.

Non distorsi, yaitu bahwa pajak harus tidak menimbulkan distorsi dalam masyarakat, terutama distorsi ekonomi. Pengenaan pajaknya

seharusnya tidak menimbulkan kelesuan ekonomi, mis-alokasi sumber-sumber daya dan inflasi.

Sederhana (*simplicity*), hal ini berarti aturan-aturan pajak harus sederhana sehingga mudah dimengerti baik oleh *fiscus*, maupun wajib pajak. Aturan-aturan pajak yang kompleks di samping akan sangat menyulitkan bagi pelaksana-pelaksana perpajakan, juga dapat ditafsirkan ganda sehingga dapat menimbulkan *loopholes*.

Adil, hal ini terutama berarti bahwa alokasi beban pajak pada berbagai golongan masyarakat harus mencerminkan keadilan. Ada dua kriteris yang lazim digunakan untuk melihat apakah alokasi beban pajak telah mencerminkan aspek keadilan. Kriteria pertama adalah kemampuan membayar dari wajib pajak (*Ability to Pay*). Berdasarkan kriteria ini maka alokasi beban pajak dikatakan adil apabila seseorang yang mempunyai kemampuan membayar lebih tinggi dikenakan proposi beban pajak yang lebih tinggi. Kriteria kedua adalah prinsip benefit (*benefit principle*), yaitu benefit yang diperoleh wajib pajak dari jasa-jasa publik yang diberikan oleh pemerintah. Berdasarkan kriteria itu, maka pajak dikatakan adil apabila seseorang yang memperoleh kenikmatan lebih besar dari jasa-jasa publik yang dihasilkan oleh pemerintah dikenakan proposi beban pajak yang lebih

besar. Pajak Bumi dan Bangunan misalnya, menggunakan kriteria benefit untuk mengukur aspek keadilan dalam perpajakan.<sup>24</sup>

Dari berbagai pengertian tersebut diatas, baik pengertian secara ekonomis (Pajak sebagai perpindahan kekayaan dari sektor swasta ke sektor pemerintah) atau secara yuridis (pajak sebagai iuran wajib) dapat diambil suatu kesimpulan tentang ciri-ciri yang terdapat pada pengertian pajak antara lain sebagai berikut :

1. Pajak dipungut oleh negara baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah berdasarkan atas undang-undang serta aturan pelaksanaannya.
2. Pemungutan pajak menghendaki adanya alih dana (sumber) dari sektor swasta (wajib pajak pembayar pajak) ke sektor negara (pemungut pajak, administrator pajak).
3. Tidak terdapat suatu hubungan langsung antara pembayaran pajak dengan imbalan jasa artinya si pembayar pajak tidak mendapat imbalan langsung atas pembayaran pajak yang dilakukannya. Karena jasa yang diberikan oleh negara adalah bersifat jasa umum, Kemasyarakatan untuk semua orang, dan bukan terhadap individu pembayar pajak. Jasa tersebut misalnya berupa pembangunan jalan, jembatan. Keamanan negara, dan sebagainya.

---

<sup>24</sup> Miyasto, *Opcit*, hal : 3-4

4. Pemungutan pajak diperuntukan bagi keperluan pembiayaan umum pemerintah dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahannya, baik rutin maupun pembangunan.
5. Pemungutan Pajak dihubungkan dengan adanya suatu keadaan, kejadian dan pembuatan yang memberikan kedudukan tertentu pada seseorang. Misalnya kekayaan seseorang, terjadinya perolehan pendapatan dan perbuatan pemindahan barang.<sup>25</sup>

Lain halnya dengan yang dinamakan retribusi, pada umumnya hubungan dengan prestasi-kembalinya adalah langsung. Memang itulah yang disengaja, sebab pembayaran tersebut memang ditujukan semata-mata oleh si pembayar untuk mendapatkan suatu prestasi tertentu dari pemerintah, misalnya pembayaran uang sekolah, uang kuliah, uang ujian, pembayaran abonemen air minum, aliran listrik, gas, dan sebagainya.

Retribusi itu berdasarkan pula atas peraturan-peraturan yang berlaku umum, dan untuk menaatinya yang berkepentingan dapat pula dipaksa, yaitu “barang siapa yang ingin mendapatkan suatu prestasi tertentu dari pemerintah, harus membayar. Cara pembayarannya ini bermacam-macam, kadang-kadang tidak dengan uang melainkan materai, misalnya akta untuk berburu dan akta untuk menangkap ikan, bahkan ada yang dengan memakai cara seperti pemungutan pajak langsung (misalnya di Netherland). Untuk pemungutan uang sekolah orang tua/wali murid yang berkepentingan

---

<sup>25</sup> Hadi Setia Tunggal. *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Harvarindo, Jakarta, 1999, hal: 3

menerima semacam surat ketetapan pajak (aanslagbiljet), dengan demikian dapatlah dikatakan disini, bahwa dari cara membayarnya saja, pada umumnya tidaklah dapat diketahui, apakah kita berhadapan dengan suatu retribusi atau dengan suatu pajak.<sup>26</sup>

Retribusi merupakan pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan negara bagi penduduknya secara perorangan.<sup>27</sup> Retribusi juga dapat diartikan sebagai berikut :

“Pemungutan sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang dibuat oleh pemerintah.”<sup>28</sup>

Pengertian retribusi seperti diuraikan oleh Amin Widjaya Tunggal, adalah suatu pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan oleh negara bagi penduduknya secara perorangan.<sup>29</sup>

Dari beberapa hal yang berhubungan dengan retribusi seperti tersebut diatas, maka dapat disimpulkan bahwa retribusi adalah iuran kepada

<sup>26</sup> R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Pajak*, PT Refika Aditama Edisi Ketiga, Bandung 1998, hal : 7

<sup>27</sup> Amin Widjaya Tunggal, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hal 16.

<sup>28</sup> *Manual Administrasi Pendapatan Daerah*, Ditjend. PUOD Depdagri, Jakarta, 1993, hal : 6

<sup>29</sup> Amin Widjaya Tunggal, *OpCit*, hal : 16

pemerintah yang dapat dipaksakan (secara ekonomis) dengan suatu jasa balik langsung yang dapat ditunjuk. Retribusi ini berbeda dengan pajak dalam hal imbalan jasa retribusi dipungut karena seseorang telah memanfaatkan atau menerima jasa dari negara, sedang pajak dipungut tanpa adanya jasa negara tersebut kepada si pembayar.

Pemaksaan kepada retribusi bersifat ekonomis, karena siapa saja dapat tidak membayar retribusi, dengan tidak atau menolak untuk menikmati jasa balik tersebut. Pungutan retribusi tersebut dapat berupa misalnya uang parkir, retribusi pasar, retribusi sampah, uang sekolah dan sebagainya.<sup>30</sup>

Obyek retribusi itu sendiri terdiri dari :

- a. Jasa Umum ;
- b. Jasa Usaha ;
- c. Perizinan tertentu ;

Obyek retribusi adalah berbagai jenis jasa tertentu yang disediakan oleh Pemerintah Daerah. Tidak semua jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah dapat dipungut retribusinya, namun hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak untuk dijadikan sebagai obyek retribusi. Jasa tertentu tersebut dikelompokkan dalam tiga golongan, yaitu Jasa Umum, Jasa Usaha, dan Perizinan Tertentu.

---

<sup>30</sup> Hadi Setia Tunggal, *OpCit*, 1999, hal : 4

Jasa Umum, antara lain pelayanan kesehatan dan pelayanan persampahan, yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan pemerintahan.

Jasa Usaha, antara lain penyewaan aset yang dimiliki / dikuasai oleh Pemerintah Daerah, penyediaan tempat penginapan, usaha bengkel kendaraan tempat pencucian mobil, dan penjualan bibit.

Mengingat fungsi perizinan dimaksudkan untuk mengadakan pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan, maka pada dasarnya pemberian izin oleh Pemerintah Daerah tidak harus dipungut retribusi. Akan tetapi untuk melaksanakan fungsi tersebut, Pemerintah Daerah mungkin masih kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi dari sumber-sumber penerimaan daerah, sehingga pada perizinan tertentu masih dipungut retribusi. Perizinan tertentu yang dapat dipungut retribusi antara lain Izin Mendirikan Bangunan, Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. Pengajuan izin tertentu oleh Badan Usaha Milik Negara atau badan-badan tersebut merupakan kekayaan negara atau kekayaan daerah yang telah dipisahkan. Pengajuan izin oleh Pemerintah Daerah tidak dikenakan retribusi perizinan tertentu.

Retribusi dibagi atas tiga golongan antara lain :

- a. Retribusi Jasa Umum ;
- b. Retribusi Jasa Usaha ;
- c. Retribusi Perizinan Tertentu.

Penggolongan jenis retribusi ini dimaksudkan guna menetapkan kebijakan umum tentang prinsip dan sasaran sasaran dalam penetapan tarif retribusi.

Jenis-jenis retribusi yang termasuk golongan Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Penetapan jenis-jenis Retribusi Jasa Umum dan Jasa Usaha dengan Peraturan Pemerintah dimaksudkan agar tercipta ketertiban dalam penerapannya, sehingga dapat memberikan kepastian bagi masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan nyata daerah yang bersangkutan. Penetapan jenis-jenis Retribusi Perizinan Tertentu dengan Peraturan Pemerintah karena perizinan tersebut walaupun merupakan kewenangan Pemerintah Daerah, tetap memerlukan koordinasi dengan instansi-instansi teknis terkait. Sebagai contoh, Izin Mendirikan bangunan memerlukan koordinasi dengan Departemen Pekerjaan Umum dan Kantor Lingkungan Hidup.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Hadi Setia Tunggal, *Opcit*, hal : 98.



Sesuai dengan tujuan pemberian otonomi kepada daerah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah, maka hak otonomi yang diserahkan kepada daerah termasuk didalamnya wewenang untuk menggali potensi keuangan daerah sendiri guna membiayai proyek-proyek pembangunan daerah. Dalam pelaksanaan pembangunan daerah, sudah barang tentu diperlukan adanya sumber-sumber pembiayaan pembangunan, baik sumber-sumber ekonomi maupun sumber-sumber pembiayaan pembangunan yang sifatnya non ekonomi. Mengenai sumber-sumber ekonomi ini dapat berupa faktor-faktor produksi potensial, seperti sumber daya alam dan material, serta sumber dana pembangunan.<sup>32</sup>

Urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah tersebut perlu didukung dengan sumber-sumber pembiayaan baik itu yang berasal dari pemerintah maupun dari sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah lainnya. Dalam UU No. 5 Tahun 1974 mengenai Pokok-pokok Pemerintahan di daerah Jo. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah khususnya dibidang Keuangan Daerah serta sumber – sumber penerimaan pelaksanaan

---

<sup>32</sup> Boediono B, *Uraian Dasar Negara (Umum) dan Administrasinya*, Berita Pajak, Jakarta, 1986, hal : 5

desentralisasi, pemerintah daerah mengurus dan mencakup segala pembiayaan baik dari segi pembiayaan rutin, pembangunan maupun Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS). Agar pemerintah daerah dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya, maka pemerintah daerah diberikan sumber-sumber pendapatan yang cukup dan kepada pemerintah daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku.<sup>33</sup>

Sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah sesuai dengan ketentuan dalam pasal 55 Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 jo. Pasal 78 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, meliputi :

A. Pendapatan Asli Daerah Sendiri :

1. Hasil Pajak Daerah;
2. Hasil Retribusi Daerah;
3. Hasil perusahaan milik Daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan dan ;
4. Lain-lain pendapatan asli Daerah yang sah.

B. Dana Perimbangan ;

C. Pinjaman Daerah ;

D. Lain-lain pendapatan Daerah yang sah.

---

<sup>33</sup> Dinas Pendapatan Daerah Prop. Dati. I Jateng, Kebijakan Pendapatan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Dalam Rangka Pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, hal :2

Dari keempat unsur PADS tersebut, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan daerah yang sangat potensial terutama bagi Daerah Tingkat II. Oleh karenanya, dalam pengelolaannya telah diatur secara nasional berdasarkan Undang-Undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Dalam hal ini, penerbitan pengaturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk menggali secara optimal Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang merupakan sumber pendapatan daerah yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.

#### 1. Pajak Daerah

Pengertian pajak daerah pada prinsipnya sama dengan pajak pada umumnya, yaitu suatu iuran penduduk (rakyat) kepada negara yang berdasarkan undang-undang dapat dipaksakan, dimana pembayarannya tidak mendapat imbalan (tegen prestasi) secara langsung yang ditunjuk oleh negara yang gunanya untuk membiayai pengeluaran umum berhubung tugas negara harus menyelenggarakan pemerintahan.<sup>34</sup>

Pengertian pajak daerah secara khusus telah dirumuskan dalam Pasal 1 Ayat (6) Undang-Undang No. 18 Tahun 1997, yaitu:

---

<sup>34</sup> Budiono B., *Op. Cit.*, hal. 5

“Iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi dan badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.”

Atas dasar pengertian pajak maupun pajak daerah di atas, menunjukkan bahwa pengertian pajak daerah pada dasarnya iuran wajib penduduk kepada daerah yang sifatnya dapat dipaksakan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan pembayarannya tidak memperoleh imbalan secara langsung yang seimbang. Sedangkan perbedaannya terletak pada subyek pajaknya atau wajib pajaknya, dimana menurut Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tidak hanya menyebutkan penduduk atau rakyat, melainkan diperinci yang terdiri dari orang pribadi atau badan hukum.

Pengertian pajak (negara) dan pajak daerah tersebut, menunjukkan bahwa subyek pajaknya sama-sama penduduk, sehingga memungkinkan terjadinya pemungutan pajak secara ganda. Oleh karenanya pemungutan pajak di daerah perlu ditetapkan bahwa lapangan pajak daerah adalah pajak yang belum diusahakan atau yang dipungut oleh negara (pemerintah pusat) sebagai pajak pusat.<sup>35</sup>

UPT-PUSTAKA-UNDIP

<sup>35</sup> Wajong J, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989, hal. 55

Namun demikian dengan diterbitkannya Undang-undang No. 18 Tahun 1997, maka jenis Pajak Daerah Tingkat I maupun Pajak Daerah Tingkat II telah ditentukan ruang lingkupnya. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 Ayat (1) diatur mengenai Pajak Daerah Tingkat I yang terdiri dari; pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor, dan pajak bahan bakar kendaraan. Sedangkan untuk jenis pajak terdiri dari : pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan dan pengolahan galian golongan C dan pajak pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan tanah.

Sesuai sifat pemungutan pajak yang dapat dipaksakan dan subyek pajak (wajib pajak) tidak memperoleh imbalan secara langsung dari negara atau daerah pada dasarnya bukan berarti wajib pajak tidak memperoleh imbalan sama sekali, hal ini dapat dilihat dari fungsi pajak (termasuk retribusi) dalam masyarakat yang meliputi fungsi budgeter dan fungsi regulierend. Fungsi budgeter mempunyai tujuan untuk memasukkan uang sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara untuk membiayai pengeluaran (belanja) negara (daerah).

Sedangkan fungsi regulierend (mengatur ) dari pajak adalah bahwa pajak bukan semata- mata untuk memasukkan uang (pendapatan) sebanyak-banyaknya ke dalam kas negara (daerah) melainkan juga digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan tertentu.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Rachmat Sumitro, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1998, hal. 2.

Mengingat dasar fungsi pajak terutama fungsi budgeter, maka manfaat pajak yang dapat di peroleh bagi wajib pajak maupun pada masyarakat pada umumnya atas pemungutan pajak (terutama retribusi) tersebut adalah digunakannya hasil pemungutan pajak (retribusi) untuk membiayai pelaksanaan pembangunan yang hasilnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

Sebagai tindak lanjut dari penerbitan Undang-undang No.18 Tahun 1997, maka tatacara pemungutan dan pengolahan pajak daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah No.19 Tahun 1997 tentang pajak daerah.

## 2. Retribusi Daerah

Pengertian retribusi merupakan pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan negara bagi penduduknya secara perorangan.<sup>37</sup> Retribusi juga dapat diartikan sebagai berikut :

“Pemungutan sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh pemerintah dan berdasarkan peraturan umum yang di buat pemerintah.”<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> Amin Widjaja Tunggal, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta 1995, hal. 16.

<sup>38</sup> Manual Administrasi Pendapatan Daerah, Dirjen Puod Depdagri, Jakarta, 1993, hal 6.

Pengertian retribusi dirumuskan oleh Amin Widjaja Tunggal , yaitu :

“ Retribusi adalah suatu pembayaran wajib dari penduduk kepada negara karena adanya jasa tertentu yang diberikan negara bagi penduduk secara perorangan.”<sup>39</sup>

Sedangkan pengertian retribusi daerah telah dirumuskan dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (26) Undang-undang No.18 tahun 1997 yaitu :

“Pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus diberikan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang atau badan.”

Sesuai pengertian retribusi atau retribusi daerah di atas, dapat diketahui bahwa pada hakekatnya pengertian retribusi daerah sama dengan pajak daerah atau iuran wajib penduduk kepada daerah. Sedangkan perbedaannya terletak pada kontra prestasi atas pemungutan tersebut, pada pajak daerah kontra prestasinya tidak diperoleh secara langsung oleh wajib pajak, sementara untuk retribusi kontra prestasinya diperoleh secara langsung oleh wajib pajak dalam bentuk pelayanan jasa maupun perizinan tertentu.

Jenis retribusi daerah yang di atur dalam ketentuan Pasal 18 Ayat (2) Undang-undang No.18 tahun 1997, yang terdiri dari retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu. Oleh karenanya, obyek retribusi daerah juga meliputi tiga unsur , yaitu jasa umum, jasa usaha, dan

---

<sup>39</sup> Amin Wijaya Tunggal, *Op. Cit*, hal 6.

perizinan tertentu. Lebih lanjut mengenai tata cara pemungutan dan pengelolaan retribusi daerah di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.

Mengenai jenis retribusi di atas, pada dasarnya dapat dijabarkan ke dalam berbagai macam retribusi daerah yang disesuaikan dengan potensi daerah yang bersangkutan. Dalam hal ini Rochmat Sumitro mengemukakan bahwa jenis retribusi daerah dapat berupa :

- a. Retribusi bus
- b. Retribusi peron
- c. Retribusi angkutan non bus
- d. Retribusi kios dan sumbangan listrik
- e. Retribusi parkir bus kota
- f. Retribusi parkir kendaraan bermotor roda dua dan roda empat
- g. Retribusi air minum dan kamar kecil.<sup>40</sup>

Sedangkan J Wajong juga memberikan beberapa contoh retribusi daerah yang antara lain berupa ; retribusi pasar, retribusi pembantaian hewan, retribusi tempat pemandian, retribusi rumah sakit, retribusi air minum, uang leges (materai ), retribusi penyeberangan, retribusi pelelangan ikan, uang sekolah dan retribusi pekuburan.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Eresaco, Bandung, 1991, hal 23.

<sup>41</sup> Wajong J, *Op. Cit.*, hal 17.



Beberapa perbedaan antara Pajak Daerah dan Retribusi daerah sebagaimana disebutkan oleh Hadi Setia Tunggal antara lain adalah sebagai berikut :

- (1) Pajak dipungut dengan tidak mempersoalkan ada tidaknya pemberian jasa oleh daerah. Pemungutan pajak didasarkan atas paksaan dengan melalui peraturan perundang-undangan, sedangkan pemungutan retribusi didasarkan atas pemberian jasa kepada pemakai jasa. Kalau ingin memperoleh jasa atau memakai jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah barulah pemakai jasa membayar retribusi. Atau dengan kata lain retribusi dapat dihindarkan oleh masyarakat dengan tidak memakai jasa Pemerintah Daerah tersebut.
- (2) Pajak dibayar oleh orang tertentu yaitu wajib pajak, tetapi retribusi dibayar oleh siapa saja yang telah mengenyam jasa dari Pemerintah Daerah.
- (3) Pajak umumnya pajak dikenakan setahun sekali, yang dapat dibayar sekaligus atau dengan angsuran. Retribusi dapat dipungut berulang kali untuk mereka yang menikmati jasa yang disediakan. Karena retribusi kecil jumlahnya, maka umumnya pembayarannya jarang diangsur.<sup>42</sup>

Adapun persamaan antara retribusi daerah dan pajak daerah pada prinsipnya dapat dilihat dari fungsinya. Dalam hal ini baik pajak daerah maupun retribusi daerah hasil pemungutannya dimasukkan dalam kas

---

<sup>42</sup> Hadi Setia Tunggal, Tanya Jawab Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (UU No. 18 Tahun 1997 beserta Peraturan Pelaksananya), Havarindo, Jakarta, 1999, Hal.iii

daerah, yang selanjutnya digunakan untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran daerah termasuk pelaksanaan pembangunan daerah. Disamping itu, sifat pemungutan pajak daerah maupun restribusi daerah keduanya dapat dipaksakan oleh pemerintah daerah kepada wajib pajaknya ( penduduk ) hal ini sejalan dengan rumusan restribusi yang diberikan oleh R. Santoso Brotodiharjo, yaitu :

“Iuran Kepada Negara yang dapat dipaksakan yang dikenakan pada seseorang yang mendapat jasa timbal balik secara langsung berdasarkan peraturan yang berlaku umum”<sup>43</sup>

Lebih lanjut fungsi restribusi secara terperinci juga diberikan oleh Tubagus Chairul Amachi Zandhni, yang meliputi :

- a. Sebagai alat suatu instrumen suatu negara, untuk menjalankan tugas – tugas rutin yang memerlukan biaya, maupun dalam rangka pelaksanaan pembangunan nasional.
- b. Sebagai alat untuk mendorong investasi, menciptakan iklim investasi yang lebih baik dengan memberikan intensif perpajakan yang sedemikian rupa hingga mampu mendorong peningkatan investasi.
- c. Sebagai alat distribusi pengenaan pajak dengan tarif progresif dimaksudkan untuk mengenakan pungutan yang lebih tinggi guna meningkatkan pendapatan negara.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Santoso Brotodiharjo, R. *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, 1989, hal 17.

<sup>44</sup> Tubagus Chairul Amachi Zandhani, *Perpajakan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992, hal 17

**B. JENIS PAJAK DAERAH DAN RESTRIBUSI DAERAH TINGKAT I DAN II, SESUAI DENGAN UNDANG – UNDANG NO. 18 TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RESTRIBUSI DAERAH**

Sesuai dengan maksud dan tujuan dibuatnya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 antara lain yaitu :

1. Mengadakan pembaharuan sistem perpajakan daerah dan retribusi daerah mengarah sistem sederhana, adil efektif dan efisien dapat menggerakkan peran serta masyarakat dalam pembiayaan pembangunan daerah.
2. Menyederhanakan, memperbaiki jenis dan struktur perpajakan, meningkatkan pendapatan daerah, memperbaiki sistem administrasi perpajakan dan retribusi daerah, mengklasifikasikan retribusi dan menyederhanakan tarif pajak dan retribusi daerah.

Maka baik secara limitatif maupun tidak Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 telah memberikan batasan – batasan sesuai dengan jenis pajak daerah maupun retribusi daerah.

Jenis pajak daerah baik di Tingkat I maupun Tingkat II sesuai penjelasan Kepala Biro Hukum Departemen Dalam Negeri dalam sambutannya pada acara “ Rapat Koordinasi Teknis Bidang Hukum di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah tanggal 7 – 9 Oktober 1997 “ mengutarakan bahwa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama (UU No. 11 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan UU

No.12 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah). Pajak Daerah Tingkat I terdiri dari 5 ( lima ) jenis yaitu :

1. Pajak Kendaraan Bermotor.
2. Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
3. Pajak atas penangkapan ikan di perairan umum.
4. Bea Balik Nama Alat Angkutan di Air ( BBN – A3 ).

Sedang pajak daerah tingkat II terdiri dari kurang lebih 20 jenis, antara lain yaitu :

1. Pajak Tontonan.
2. Pajak Reklame.
3. Pajak Penerangan Jalan.
4. Pajak Pembangunan I.
5. Pajak Anjing.
6. Pajak Potong Hewan.
7. Pajak Bangsa Asing.
8. Pajak Kendaraan Tidak Bermotor.
9. Pajak Radio.
10. Pajak Rumah Bola.

Berdasarkan Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Pajak Daerah Tingkat I ada 3 ( tiga ) jenis yaitu:

1. Pajak Kendaraan Bermotor.

2. Pajak Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.
3. Pajak Bahan bakar.

Sedangkan Pajak Daerah Tingkat II ada 6 ( enam ) jenis yaitu :

1. Pajak Hotel dan Restoran.
2. Pajak Hiburan.
3. Pajak Reklame.
4. Pajak Penerangan Jalan.
5. Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C.
6. Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.<sup>45</sup>

Mengenai Retribusi Daerah Tingkat I yang saat ini berlaku berjumlah  $\pm$  36 jenis sedangkan Retribusi Daerah Tingkat II berjumlah  $\pm$  58 jenis. Berdasarkan Undang-undang No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, untuk Retribusi Daerah dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok jenis retribusi yaitu :

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah ditetapkan bahwa :

1. Retribusi Jasa Umum
2. Retribusi Jasa Usaha
3. Retribusi Perizinan Tertentu

---

<sup>45</sup> Sambutan Kepala Biro Hukum Depdagri, Rapat Koordinasi Teknis Bidang Hukum di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, tanggal 7-9 Oktober 1997, hal 2-3

Jenis Retribusi Jasa Umum ada 11 yaitu :<sup>46</sup>

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kebersihan
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak KTP dan Akte Catatan Sipil
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Penguburan Mayat
- e. Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum
- f. Retribusi Pasar
- g. Retribusi Air Bersih
- h. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- i. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- j. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- k. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan

Sedangkan jenis Retribusi Jasa Usaha ada 13 yaitu :<sup>47</sup>

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
- c. Retribusi Terminal
- d. Retribusi Tempat Khusus Parkir
- e. Retribusi Tempat Penitipan Anak
- f. Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan / Villa
- g. Retribusi Penyedotan Kakus
- h. Retribusi Rumah Potong Hewan

---

<sup>46</sup> Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1997

<sup>47</sup> Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1997

- i. Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
- j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga Air
- k. Retribusi Tempat Penyeberangan di atas Air
- l. Retribusi Limbah Cair
- m. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

Jenis Retribusi Perizinan Tertentu ada 6 (enam) yaitu : <sup>48</sup>

- a. Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
- b. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- c. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
- d. Retribusi Izin Gangguan
- e. Retribusi Izin Trayek
- f. Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan

Jenis Retribusi tersebut berlaku atau dapat dipungut di Daerah Tingkat I dan di Daerah Tingkat II. Sesuai dengan ketentuan Pasal 2 ayat (4), Pasal 3 Ayat (4), Pasal 4 Ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah, ditetapkan bahwa ruang lingkup masing-masing jenis Retribusi Jasa Umum, Jasa Usaha dan Perizinan Tertentu yang dilaksanakan di Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 1997

<sup>49</sup> Sambutan Kepala Biro Hukum Depdagri, *Op. Cit*, hal 3-4

Sesuai dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 119 Tahun 1998 tentang Ruang Lingkup dan Jenis-Jenis Retribusi daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II maka dalam BAB II dan BAB III menggolongkan jenis retribusi sebagai berikut :

- a. Retribusi Jasa Umum
- b. Retribusi Jasa Usaha
- c. Retribusi Jasa Perizinan Tertentu

Selanjutnya pada Pasal 3 disebutkan Retribusi Jasa Umum terdiri dari:

- a. Retribusi Pelayanan Kesehatan
- b. Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kesehatan
- c. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
- d. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
- e. Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum
- f. Retribusi Pasar
- g. Retribusi Air Bersih
- h. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
- i. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
- j. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
- k. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan



Sedangkan Pasal 4 dan Pasal 5 mengatur mengenai Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Jasa Usaha menurut Pasal 4 terdiri dari :

- a. Retribusi Pemakaian Kekayaan daerah
- b. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
- c. Retribusi Terminal
- d. Retribusi Tempat Khusus Parkir
- e. Retribusi Tempat Penitipan Anak
- f. Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan / Villa
- g. Retribusi Penyedotan Kakus
- h. Retribusi Rumah Potong Hewan
- i. Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
- j. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga Air
- k. Retribusi Tempat Penyeberangan di atas Air
- l. Retribusi Limbah Cair
- m. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

Retribusi Perizinan tertentu menurut Pasal 5 terdiri dari

- a. Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
- b. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
- c. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
- d. Retribusi Izin Gangguan
- e. Retribusi Izin Trayek

f. Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan

Adapun mengenai jenis-jenis retribusi untuk Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II diatur sebagai berikut :

Jenis Retribusi Daerah Tingkat I (Pasal 6) terdiri dari :

a. Retribusi Jasa Umum

1. Retribusi Pelayanan Kesehatan
2. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor
3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta
4. Retribusi Pengujian Kapal Perikanan

b. Retribusi Jasa Usaha

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
2. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
3. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah
4. Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan / Villa
5. Retribusi Tempat Pengolahan Limbah Cair
6. Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
7. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga Air
8. Retribusi Tempat Penyeberangan di Atas Air

c. Retribusi Perizinan tertentu :

1. Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
2. Retribusi Izin Trayek

Jenis Retribusi Daerah Tingkat II (Pasal 7) terdiri dari :

a. Retribusi Jasa Umum

1. Retribusi Pelayanan Kesehatan
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/ Kesehatan
3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akte Catatan Sipil
4. Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat
5. Retribusi Parkir di Tepi Jalan Umum
6. Retribusi Pasar
7. Retribusi Air Bersih
8. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran
9. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta

b. Retribusi Jasa Usaha

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
2. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan
3. Retribusi Terminal
4. Retribusi Tempat Khusus Parkir
5. Retribusi Tempat Penitipan Anak
6. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah

7. Retribusi Tempat Penginapan/ Pesanggrahan / Villa
8. Retribusi Penyedotan Kakus
9. Retribusi Rumah Potong Hewan
10. Retribusi Tempat Pendaratan Kapal
11. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga Air
12. Retribusi Tempat Penyeberangan di atas Air
13. Retribusi Limbah Cair

c. Retribusi Perizinan tertentu

1. Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah
2. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan
3. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol
4. Retribusi Izin Gangguan
5. Retribusi Izin Trayek
6. Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan

**C. TUJUAN DIBERLAKUKANNYA UNDANG-UNDANG NO. 18 TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH**

Dikeluarkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dengan pertimbangan dan dilandasi prinsip deregulasi atau penyederhanaan dalam rangka tercapainya penyelenggaraan pemerintahan yang tertib khususnya dalam melaksanakan pajak dan retribusi daerah. Bagaimanapun sulitnya

pelaksanaan dari Undang-undang Pajak dan Retribusi daerah yang baru tersebut kita harus melaksanakan dengan penuh tanggung jawab.<sup>50</sup>

Dengan demikian, Undang-undang No. 18 Tahun 1997 bagaimanapun juga kita harus terima sebagai langkah maju dalam perkembangan perundang-undangan khususnya tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah di daerah.

Mengenai deregulasi dan penyederhanaan yang melatar belakangi dikeluarkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 mempunyai arti yang sangat penting dan menentukan dalam upaya tercapainya tertib penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terutama dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah yang merupakan beban masyarakat. Sudah barang tentu karena Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 merubah sistem perpajakan dan retribusi daerah, akan menimbulkan perubahan-perubahan baik dari segi filosofinya maupun dari segi teknis operasionalnya.

Hal ini terkait jelas dalam ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut maupun dalam peraturan-peraturan pemerintah sebagai pelaksanaannya.<sup>51</sup> Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang sejak tanggal 23 Mei 1998 menggantikan Undang-undang

<sup>50</sup> Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Sektor Pajak dan Retribusi dan Kajian Pembinaan Pemerintah daerah, Direktorat Jendral Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah (Dirjen PUOD DEPDA GRJ), tanggal 28-30 September 1998, hal 7

<sup>51</sup> *Ibid*, hal 17

pajak daerah dan retribusi daerah sebelumnya yaitu Undang-undang No. 11 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang-undang No. 12 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah, yang pada pelaksanaannya mengandung banyak sekali kelemahan. Adapun latar belakang direformasinya Peraturan perundang-undangan tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang terdahulu menjadi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, adalah dikarenakan hal-hal sebagai berikut :

1. Pajak Daerah yang dulu terlalu banyak (disinyalir ada 60 Pajak daerah dan retribusi).
2. Biaya Pengumpulan/pemungutan dari pajak sangat besar, bahkan lebih besar dari penerimaan pajak.
3. Retribusi daerah banyak menimbulkan distorsi/penyimpangan.<sup>52</sup>
4. Hasilnya kurang memadai apabila dibandingkan dengan penyediaan jasa oleh daerah.
5. Kurang kuatnya prinsip dasar retribusi terutama dalam hal pengenaan, penerapan, penetapan, struktur dan besarnya tarif.
6. Adanya beberapa retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak karena pemungutannya tidak dikaitkan secara langsung dengan pelayanan Pemerintah Daerah kepada pembayar retribusi.
7. Adanya jenis retribusi perizinan yang tidak efektif dalam usaha untuk melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.

---

<sup>52</sup> Miyasto, Catatan Kuliah Hukum Pajak, Program Magister Ilmu Hukum, Pasca Sarjana Undip, 1998.

8. Adanya jenis retribusi yang mempunyai dasar pengenaan atau obyek yang sama.<sup>53</sup>

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut tanggal 23 Mei 1998, maka ada beberapa peraturan perundang-undangan yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku, antara lain :

- a. Ordonansi Pajak Kendaraan bermotor 1934 (*Staatsblad* Tahun 1934 Nomor 718 sebagaimana telah ditambah dan diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1939 Nomor 226 dan *Staatsblad* Tahun 1949 Nomor 376, Peraturan Pengganti Undang-undang Nomor 8 Tahun 1959 dalam Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1857) ;
- b. Ordonansi Pajak Potong 1936 (*Staatsblad* Tahun 1936 Nomor 671) sebagaimana telah ditambah dan diubah, terakhir dengan *Staatsblad* Tahun 1949 Nomor 317 ;
- c. Undang-undang Nomor 12 tahun 1947 tentang Pajak Radio sebagaimana telah ditambah dan diubah, terakhir dengan Undang-undang Nomor 27 Drt. 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 1402) ;
- d. Undang-undang Nomor 14 tahun 1947 tentang Pajak Pembangunan I sebagaimana telah ditambah dan diubah, terakhir dengan Undang-

<sup>53</sup> Pokok-pokok Pengertian Retribusi Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Dipenda Prop. Dati I Jateng, 1998, hal :1

- undang Nomor 27 Drt. 1957 (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 84, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 1402) ;
- e. Pasal 3 ayat (1) huruf e, huruf f, huruf g, dan huruf h Undang-undang Nomor 32 tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan Antara Negara dan Daerah-Daerah yang berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (Lembaran Negara Tahun 1956 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1442) ;
- f. Undang-undang Nomor 11 Drt. tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 56, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1287) ;
- g. Undang-undang Nomor 12 Drt. tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah (Lembaran Negara Tahun 1957 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1288) ;
- h. Undang-undang Nomor 74 tahun 1958 tentang Pajak Bangsa Asing (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 128, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1345) sebagaimana telah diubah dan ditambah dengan Undang-undang Nomor 87 Tahun 1958 (Lembaran Negara Tahun 1958 Nomor 164 Tambahan Lembaran Negara Nomor 1692) ;
- i. Undang-undang Nomor 27 Prp. tahun 1959 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara Nomor 1911) ;
- j. Undang-undang Nomor 10 tahun 1968 tentang Penyerahan Pajak Negara, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bangsa Asing dan



Pajak Radio kepada Daerah (Lembaran Negara Tahun 1968 Nomor 54, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2861).<sup>54</sup>

Pajak Daerah dan Pajak Nasional merupakan suatu sistem yang pada dasarnya merupakan beban masyarakat, sehingga perlu dijaga agar kebijaksanaan perpajakan dan retribusi tersebut dapat memberikan beban yang adil. Hal ini dimaksudkan agar mempermudah masyarakat memahami dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang pada akhirnya mampu menumbuhkan kesadaran untuk memenuhi kewajiban perpajakan dan retribusi.<sup>55</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut diatas, maka diterbitkannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mempunyai tujuan sebagai berikut :

- a. Menyederhanakan dan memperbaiki jenis dan srtuktur perpajakan daerah ;
- b. Meningkatkan pendapatan daerah ;
- c. Memperbaiki sistem administrasi pendapatan daerah dan retribusi daerah sejalan dengan sistem administrasi perpajakan Nasional ;
- d. Mengklasifikasi Retribusi ;
- e. Menyederhanakan tarif Pajak dan Retribusi.

---

<sup>54</sup> Hadi Setia Tunggal, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah*, Harvarindo, 1999, hal : 11

<sup>55</sup> Petunjuk Pelaksanaan Rapat Koordinasi Teknis Bidang Hukum, Prop. Dati I Jateng, 1998/1999, hal :1

Akibat yang nyata dengan diperlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, upaya-upaya daerah untuk menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah yang tertuang dalam undang-undang dimaksud dan peraturan pelaksanaannya.<sup>56</sup> Dengan demikian maka dapat dipastikan bahwa diberlakukannya Undang-undang tersebut mengakibatkan pada penurunan Pendapatan Asli Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

---

<sup>56</sup> Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah, Op Cit, hal 21.

### **BAB III**

#### **HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS DATA**

##### **A. EFEKTIVITAS PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

Pemberlakuan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang merupakan pengganti Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 harus segera dilakukan realisasi pelaksanaannya khususnya dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Hal ini disebabkan karena sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 132 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 beserta penjelasannya maka semua peraturan yang mengatur pelaksanaan undang-undang tersebut harus sudah selesai selambat-lambatnya pada tanggal 7 Mei 2000. Sedangkan pelaksanaan secara efektif harus sudah berjalan selambat-lambatnya 7 Mei 2001. Kebijakan ini menunjukkan agar masalah otonomi daerah mendapat perhatian yang sungguh-sungguh, untuk itu dalam Kabinet Persatuan Nasional telah dibentuk Menteri Negara Otonomi Daerah.<sup>57</sup>

Begitu besarnya perhatian Pemerintah terhadap masalah otonomi daerah sangat tergantung dari kemampuan suatu daerah untuk

---

<sup>57</sup> Direktur Pembinaan Pemerintah Daerah, Ditjend. PUOD Depdagri, Strategis Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lokakarya Penyusunan Produk Hukum tanggal 23 November 1999, Hal 16

menyelenggarakan terutama dari segi anggaran biaya yang terbebaskan baik untuk biaya penyelenggaraan pemerintahan maupun untuk pembangunan daerah.

Yosef Riwu Kaho (1988) memberikan kriteria bahwa suatu daerah disebut daerah otonom apabila mempunyai atribut sebagai berikut :

- Mempunyai urusan tertentu yang disebut urusan rumah tangga daerah. Urusan rumah tangga daerah ini merupakan urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.
- Urusan rumah tangga daerah ini diatur dan diurus atau diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa dan kebijakan daerah sendiri.
- Untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah tersebut, maka daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur pemerintah pusat yang mampu untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga daerahnya.
- Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah agar dapat membiayai segala kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangga daerahnya.<sup>58</sup>

Dari beberapa atribut tersebut diatas, tampaknya sumber keuangan sendiri sangatlah dominan perannya, karena segala bentuk atribut yang

---

<sup>58</sup> Yosef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi beberapa faktor yang mempengaruhi penyelenggaraannya)*, CV. Rajawali, Jakarta, 1988, Hal : 80.

berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi daerah, tidaklah akan berjalan dengan baik apabila tidak didukung dengan sumber keuangan yang mencukupi. Adapun salah satu sumber keuangan daerah otonom yang dapat diandalkan dalam pendapatan asli daerah setempat adalah dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah yang selama ini diatur dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 pengganti Undang-undang Nomor 11 Drt. Tahun 1957 dan Undang-undang Nomor 12 Drt. Tahun 1957.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, merupakan implementasi dari Pasal 58 Ayat (10) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 jo Pasal 82 (Ayat 1) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yang berbunyi “ Pajak dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Undang-undang” , hal ini ditujukan untuk penggalan dana di daerah guna pemberdayaan penyelenggaraan otonomi daerah baik di bidang pemerintahan maupun di bidang pembangunan.

Menindaklanjuti dari pemberlakuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang secara efektif berlaku sejak tanggal 23 Mei 1997, maka secara umum Pemerintah Daerah melakukan langkah-langkah teknis antara lain :

- Mempersiapkan Rancangan Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Pajak Daerah dan retribusi Daerah terutama bagi Peraturan Daerah yang

masih berlaku 5 (lima) atau 3 (tiga) tahun terhitung sejak tanggal 23 Mei 1997 dengan menyesuaikan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997.

- Tidak melakukan perubahan-perubahan atas Peraturan Daerah yang berlakunya 1 (satu) tahun sejak dikeluarkannya UU No. 18 Tahun 1997.
- Segera menyiapkan Rancangan Peraturan Daerah bagi pungutan-pungutan baru seperti Pajak Bahan Bakar, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C serta Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air permukaan.

Khusus Daerah Tingkat I Jawa Tengah, untuk menghindari terjadinya penurunan pendapatan daerah secara drastis terutama dari sektor pajak dan retribusi daerah akibat adanya pemberhentian sementara (stagnasi) dari pendapatan daerah akibat diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, telah melakukan langkah-langkah khusus dalam penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dengan memegang prinsip wajib melaksanakan materi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dengan segala konsekuensinya, tanpa mempermasalahkan materi undang-undang, tetapi dengan lebih memantapkan koordinasi masing-masing unit teknik baik itu Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah selaku unit Perancangan Peraturan Daerah, maupun dari Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah.<sup>59</sup>

<sup>59</sup> Sukardi, SH, Kepala Bagian Perundang-undangan pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, Wawancara tanggal 17 Maret 2000.

Diaturnya pajak dan retribusi daerah dengan Peraturan Daerah, sekurang-kurangnya mengatur ketentuan mengenai faktor teknis dan non teknis, hal ini secara rinci diatur dalam peraturan daerah agar dalam pelaksanaannya dapat selalu berkembang dalam masyarakat.

Adapun mengenai ketentuan-ketentuan tersebut adalah sebagai berikut :

Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah secara teknis mengatur ketentuan mengenai :

1. Nama, objek, dan subjek pajak ;
2. Dasar pengenaan, tarif, dan cara penghitungan pajak ;
3. Wilayah pemungutan ;
4. Masa pajak ;
5. Penetapan ;
6. Tata cara pembayaran dan penagihan ;
7. Kadaluarsa ;
8. Sanksi administrasi ;
9. Tanggal mulai berlakunya ;

Selain ketentuan teknis di atas Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dapat juga mengatur ketentuan mengenai sebagai berikut :

- a. Pemberian pengurangan, keringanan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok pajak dan atau sanksinya ;

Pemberian pengurangan, keringanan dan pembebasan pajak dapat diberikan dengan mempertimbangkan, antara lain kemampuan membayar wajib pajak.

- b. Tata cara penghapusan piutang pajak yang kadaluarsa ;
- c. Asas timbal balik ;

Sesuai kelaziman internasional, Peraturan Daerah dapat memberikan keringanan dan pembebasan pajak, misalnya bagi korps diplomatik.

Peraturan Daerah tentang Retribusi Daerah secara teknis mengatur ketentuan mengenai :

- 1. Nama, objek dan subjek retribusi ;
- 2. Golongan retribusi ;
- 3. Cara mengukur tingkat penggunaan jasa yang bersangkutan ;
- 4. Prinsip yang dianut dalam penetapan struktur dan besarnya tarif retribusi ;

Ketentuan ini ditujukan agar Pemerintah Daerah menyatakan kebijakan yang dianutnya dalam menetapkan tarif sehingga kebijakan tersebut dapat diketahui oleh masyarakat. Mengenai jenis-jenis retribusi yang prinsip tarifnya telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, maka peraturan daerah yang bersangkutan mencantumkan prinsip tersebut.

Terhadap jenis-jenis retribusi lainnya, Peraturan Daerah menyatakan prinsip dan sasaran tarif sesuai dengan kebijaksanaan daerah.



5. Struktur dan besarnya tarif retribusi ;
6. Wilayah pemungutan ;
7. Tata cara pemungutan ;

Ketentuan ini termasuk mengatur tentang penentuan pembayaran, tempat pembayaran, angsuran dan penundaan pembayaran.

8. Sanksi administrasi ;
9. Tata cara penagihan ;
10. Tanggal mulai berlakunya ;

Selain ketentuan-ketentuan teknis di atas, Peraturan Daerah tentang retribusi juga dapat mengatur ketentuan mengenai :

- a. Masa retribusi ;
- b. Pemberian keringanan, pengurangan, dan pembebasan dalam hal-hal tertentu atas pokok retribusi dan atau sanksinya ;

Dasar pemberian pengurangan dan keringanan dikaitkan dengan kemampuan Wajib Retribusi, sedangkan pembebasan retribusi dikaitkan dengan fungsi objek retribusi. Misalnya retribusi tempat rekreasi diberikan keringanan untuk orang jompo, cacat dan anak sekolah. Untuk pembebasan retribusi, misalnya pelayanan kesehatan bagi korban bencana alam.

- c. Tata cara penghapusan piutang retribusi yang kadaluarsa.<sup>60</sup>

<sup>60</sup> Sugeng Pribadi, SH, Kepala Sub Bagian Perundang-undangan Bagian Perundang-undangan pada Biro Hukum Setda. Propinsi Jawa Tengah, wawancara tanggal 21 Maret 2000

Hasil koordinasi antar instansi teknis tersebut, akhirnya membuahkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang telah dimintakan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, untuk menjadi Peraturan Daerah yang sah setelah mendapatkan pengesahan di Departemen Dalam Negeri dengan mendapatkan pertimbangan secara teknis dari Departemen Keuangan.

Adapun mengenai data sejauhmana efektivitas pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 khususnya dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dapat terlihat pada produk-produk Peraturan Daerah yang berkaitan dengan Undang-undang tersebut dan telah diterapkan di daerah khususnya Propinsi Jawa Tengah. Adapun data tersebut adalah sebagai berikut :

**1) Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah di Propinsi Jawa Tengah.**

Pajak Daerah yang limitatif telah ditetapkan dalam Undang-undang No. 18 Tahun 1997, ditindaklanjuti oleh Pemerintah Propinsi Jawa Tengah dengan menyusun Peraturan-Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah, antara lain :

- a. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pajak Kendaraan Bermotor di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.
- b. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 1998 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor.

- c. Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 1998 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.

**2) Peraturan Daerah tentang Retribusi di Propinsi Jawa Tengah.**

Retribusi Daerah yang merupakan salah satu tulang punggung dari pendapatan daerah di Jawa Tengah ini, meskipun telah ditentukan jenis-jenis retribusi sesuai dengan “Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 119 Tahun 1998 tentang Ruang Lingkup dan Jenis-jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II”, namun pada kenyataannya untuk Pemerintah Daerah di Propinsi Jawa Tengah, cenderung untuk disesuaikan dengan potensi yang ada, baik dari sumber daya maupun faktor-faktor lain yang menjadi penentu, sehingga dapat digali untuk menjadi sumber penerimaan daerah melalui retribusi.

Data-data Peraturan Daerah Jawa Tengah tentang Retribusi Daerah sesuai dengan efektivitas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 adalah sebagai berikut :

- a) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.
- b) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan.

- c) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 1999 tentang Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa milik Pemerintah Daerah Tingkat I Jawa Tengah.
- d) Peraturan Daerah Propinsi daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.
- e) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan.
- f) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Retribusi Izin Trayek.
- g) Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor

Di dalam penyusunan Peraturan Daerah di atas, tidak terdapat kendala atau hambatan karena adanya contoh-contoh Rancangan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dari Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan, serta adanya dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Jawa Tengah, untuk dapat segera menutup penurunan penerimaan daerah dengan diberlakukannya Undang-undang nomor 18 Tahun 1997 tersebut, sehingga penetapan Peraturan daerah tidak mengalami hambatan dan relatif cepat, selain itu faktor pendukung lainnya adalah dengan adanya faktor yuridis yang berupa petunjuk pelaksanaan undang-undang cukup lengkap, antara lain yaitu :

\*) Landasan hukum pemungutan pajak daerah :

- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah ;
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor ;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 170 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Pajak Daerah ;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 171 Tahun 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 172 Tahun 1997 tentang Kriteria Wajib Pajak Yang Wajib Menyelenggarakan Pembukuan dan Tata Cara Pembukuan ;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 173 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Pajak Daerah ;
- Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ;

\*) Landasan hukum pemungutan retribusi daerah :

- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah ;
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1998 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah ;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 171 Tahun 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 172 Tahun 1997 tentang Kriteria Wajib Pajak Yang Wajib Menyelenggarakan Pembukuan dan Tata Cara Pembukuan ;

- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah ;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 175 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemeriksaan Di Bidang Pemeriksaan Retribusi Daerah;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 119 Tahun 1998 tentang Ruang Lingkup dan Jenis-jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II;
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 147 Tahun 1998 tentang Komponen Penetapan Tarif Retribusi ;
- Instruksi Menteri Dalam negeri Nomor 10 Tahun 1998 tentang Pencabutan Peraturan Daerah Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ;

Mengenai kendala yang timbul pada waktu penyusunan Peraturan Daerah, Sukardi, SH memaparkan terdapat pada Peraturan Daerah Nomor 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor, karena pedoman tarif retribusi belum dikeluarkan oleh Departemen Perhubungan dengan saran dan pertimbangan dari Departemen Dalam Negeri dan Departemen Keuangan, sehingga eksekutif dan legislatif / Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melakukan kunjungan kerja ke Departemen Dalam Negeri, Departemen Keuangan, dan Departemen Perhubungan untuk mendesak segera dikeluarkannya Pedoman Tarifnya, sehingga akhirnya dapat dikeluarkan pedoman tarif tersebut dan Peraturan Daerah akhirnya dapat disahkan.

Dalam pelaksanaannya, Peraturan Daerah diatas diharapkan tidak mengalami hambatan, karena sebelum diberlakukan telah dilakukan sosialisasi kepada masyarakat wajib pajak maupun wajib retribusi oleh Dinas Pendapatan Daerah beserta Instansi terkait dan Biro Hukum Sekretariat Daerah.<sup>61</sup>

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah, membawa konsekwensi teknis agar melakukan perubahan-perubahan terhadap Peraturan Daerah yang mengatur tentang retribusi selama ini diberlakukan di Propinsi Jawa Tengah, adapun Rancangan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah tentang Retribusi yang segera dipersiapkan adalah sebagai berikut:

1. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 12 Tahun 1988 tentang Usaha Penampungan dan Penyaluran Tenaga Kerja di Propinsi Jawa Tengah ;
2. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1990 tentang Pembuatan dan Pengusahaan Tambak di Propinsi Daearah Jawa Tengah ;
3. Rancangan Peraturan Daerah tentang Pencabutan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1985 tentang Uang Leges sebagaimana telah diubah

---

<sup>61</sup> Sukardi, SH, Kepala Bagian Perundang-undangan pada Biro Hukum Setda Prop. Jateng, Wawancara tanggal 22 Maret 2000

dengan Peraturan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa tengah Nomor 14 Tahun 1991 ;

4. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1995 tentang Pemeriksaan dan Pengawasan Kulit Ternak di Propinsi daerah Tingkat I Jawa Tengah ;
5. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah nomor 11 Tahun 1986 tentang Ijin Usaha Peternakan di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah ;
6. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 11 Tahun 1988 tentang Usaha-usaha Rekreasi dan Hiburan Umum di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa tengah ;
7. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 18 Tahun 1988 tentang Ijin Penggunaan Air Permukaan Tanah ;
8. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 1991 tentang Usaha Perkemahan di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah ;



9. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 1989 tentang Ijin Sementara dan Pengawasan Penyelenggaraan Sarana Kesehatan di Propinsi daerah Tingkat I Jawa Tengah ;
10. Peraturan Daerah tentang Pengambilan Air Bawah Tanah (Perubahan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 1985 tentang Pengambilan Air Bawah Tanah di Daerah Tingkat I Jawa Tengah) ;
11. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Nomor 6 Tahun 1994 tentang Usaha Pertambahan Bahan Golongan C di Propinsi Jawa Tengah;
12. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1994 tentang Usaha Hotel dengan Tanda Bunga Melati di Propinsi Jawa tengah ;
13. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 1991 tentang Higiene dan Sanitasi Usaha-usaha bagi Umum di Propinsi Dati I Jawa Tengah ;
14. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 1984 tentang Pelelangan Ikan di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah ;

15. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Pertama Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1990 tentang retribusi Dokumen Lelang Pekerjaan dan Dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di Propinsi Dati I Jawa Tengah ;
16. Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Peraturan Daerah Nomor 6 Tahun 1988 tentang Pemeriksaan Ternak di Propinsi Dati Jawa tengah.

Posisi Peraturan-Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah di Propinsi Jawa Tengah, sesuai dengan data yang diperoleh pada Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah dapat dilihat pada lampiran tesis ini, bersama dengan kontribusi sumbangan sebagian hasil penerimaan pajak dan pengembalian bagian dari pendapatan retribusi kepada daerah tingkat II se-Jawa Tengah tahun anggaran 2000, sebagai pembanding sekaligus evaluasi di pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 di daerah Tingkat II se-Jawa Tengah.

Sementara itu dari mengenai posisi dari pajak daerah dan retribusi daerah terutama dilihat dari sudut pandang kontribusi pendapatan asli daerah dapat kita lihat dari data Realisasi Penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Tahun 1998/1999 – Tahun 1999/2000, yaitu sebagaimana lihat pada tabel di bawah ini (Tabel-1) :

**Tabel - 1**  
**Anggaran Pendapatan Daerah**  
**Propinsi Daerah Tingkat I**  
**Jawa Tengah**

KODE ANGGARAN	URAIAN	ANGGARAN TH LALU (1998/1999)	ANGGARAN TH LALU (1999/2000)	BERTAMBAH (BERKURANG)	DASAR HUKUM
1	2	3	4	5	6
1.1	BAGIAN SISA LEBIH PERHITU- NGAN ANGGARAN TAHUN YANG LALU	31,733,323,000.00	11,742,085,000.00	(19,991,238,000.00)	
1.1.1.	Pos Sisa Perhitungan Anggaran Tahun yang lalu.	31,733,323,000.00	11,742,085,000.00	(19,991,238,000.00)	
1.1.1.000.	Sisa lebih Perhitungan Anggaran tahun yang lalu.	31,733,323,000.00	11,742,085,000.00	(19,991,238,000.00)	
1.2	BAGIAN PENDA- PATAN ASLI DAE- RAH SENDIRI	235,658,119,000.00	237,705,401,000.00	2,047,282,000.00	
1.2.1	Pos Pajak Daerah	192,356,139,000.00	201,500,000,000.00	9,143,861,000.00	
1.2.1. 001.	Pajak Kendaraan Bermotor	125,800,000,000.00	145,000,000,000.00	19,200,000,000.00	Perda Nomor 3 Tahun 1991 Tanggal 9 Maret 1991, disahkan dengan Surat Keputusan Men- dagri Nomor 973.024. 33-1199 tanggal 30 De- seMBER 1991, diundang- kan dalam lembaran Daerah Nomor 5 tanggal 22 Pebruari 1992 Seri A Nomor 1. jo. Perda Nomor 5 Tahun 1994 tanggal 16 tahun 1994.
002.	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor	66,556,139,000.00	50,000,000,000.00	(16,556,139,000.00)	Perda Nomor 4 tahun 1991 Tanggal 9 Maret 1991, disahkan dengan Surat Keputusan Men- dagri Nomor 975.024. 33-1199 tanggal 30 Desember 1991, diun- dangkan dalam lemban- ran Daerah Nomor 6 ta- nggal 22 Pebruari 1992 Seri A Nomor 2.
003.	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor	0.00	6,500,000,000	6,500,000,000	Perda Nomor 8 Tahun 1998 tanggal 30 Juli 1998, jo Perda Nomor 9 Tahun 1998 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.
010. s/d. 020.	Cadangan				
1.2.2.	Pos Retribusi Daerah	18,065,168,000.00	27,251,781,000.00	9,186,613,000.00	
1.2.2. 001.	Retribusi Pelayanan Kesehatan	11,262,000,000.00	13,666,609,000.00	2,404,609,000.00	Perda Nomor 8 Tahun 1991 tanggal 27 Juni 1991 disahkan dengan SK Mendagri Nomor 445.33-1120 Tgl.10 Desember 1991 Seri B Nomor 4.
008.	Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor	3,110,775,000.00	3,033,000,000.00	(77,775,000.00)	Perda Nomor 2 Tahun 1984 tanggal 19 Januari 1984, jo Perda No. 4 Th. 1987, disahkan dengan Surat Keputusan Mendagri Nomor 023.33-1252 Tgl. 15-9- 1987, diundangkand alam lembaran Daerah Nomor 9 Tgl. 28-9-1987 Seri B Nomor 2.

**Tabel -1  
(Lanjutan)**

KODE ANGGARAN	URATAN	ANGGARAN TH LALU (1998/1999)	ANGGARAN TH LALU (1999/2000)	BERTAMBAH (BERKURANG)	DASAR HUKUM
1	2	3	4	5	6
1.2.2	012. Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah.	2,103,598,000.00	1,576,645,000.00	(526,953,000.00)	Perda Nomor 9 Tahun 1998 Tanggal 30 Juli 1998
	013. Pasar Grosir dan aatau Pertokoan	-	6,802,100,000.00	6,802,100,000.00	Perda Nomor 3 Tahun 1999 Tanggal 6 Pebruari 1999
	017. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/Villa.	22,294,000.00	75,960,000.00	53,666,000.00	Perda Nomor 4 Tahun 1999 Tanggal 6 Pebruari 1999
	021. Retribusi tempat Rekreasi dan Olah Raga Gor Jati Diri	-	-	-	
	024. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah	1,009,752,000.00	1,547,467,000.00	537,715,000.00	Perda Nomor 5 Tahun 1999 Tanggal 6 Pebruari 1999
	029. Retribusi Ijin Trayek Kendaraan Penumpang	556,749,000.00	550,000,000.00	(6,749,000.00)	Perda No. 1 Th. 1985 tgl. 7 Pebruari 1985, disahkan dengan Surat Keputusan Mendagri Nomor 973.551.33-1169 Tgl. 14 Agustus 1985, diundangkan dalam lembaran Daerah No. 68 Th. 1985 tgl. 19-8-1985 Seri B Nomor 1 Perda Nomor 12 tahun 1994 tgl 15 September 1994.
1.2.3	Pos Bagian Laba Usaha Daerah.	6,438,956,000.00	1,315,000,000.00	(5,123,956,000.00)	
1.2.3	001. Bank Pembangunan Daerah.	5,601,710,000.00	0.00	(5,601,710,000.00)	Perda No. 1 Th. 1993 Tgl. 28 Januari 1993 disahkan dengan SK Mendagri Nomor 973.551.33-1169 Tgl. 14 Agustus 1985 Seri B Nomor 1 Perda Nomor 12 tahun 1994 tgl 15 September 1994
	002. Perusahaan Daerah Es Saripetojo.	100,000,000.00	165,000,000.00	65,000,000.00	Perda Nomor 5 Th. 1982 disahkan dengan Surat Keputusan Mendagri No. 539.33-512 tgl. 15-9-1983 diundangkan dalam lembaran Daerah Nomor 17-10-1983 Seri D Nomor 89.
	003. Perusahaan Daerah Minyak Sarinabati.	100,000,000.00	0.00	0.00	Perda Nomor 4 Th. 1982 tgl. 14 Juli 1982, disahkan dengan Surat Keputusan Mendagri No. 511.133-453 tgl. 31-8-1983, diundangkan dalam lembaran Daerah No. 89 tgl. 17-10-1983 Seri D Nomor 88
	004. Perusahaan Daerah Aneka Industri.	42,500,000.00	85,000,000.00	42,500,000.00	Perda No. 6 Th. 1982 tgl. 15 Juli 1982, disahkan dengan Surat Keputusan Mendagri Nomor 539.33-524 tgl. 19-9-1983 diundangkan dalam lembaran Daerah No. 91 tgl. 17-10-1983 Seri D Nomor 90.

**Tabel -1  
(Lanjutan)**

KODE ANGGARAN	URAIAN	ANGGARAN TH LALU (1998/1999)	ANGGARAN TH LALU (1999/2000)	BERTAMBAH (BERKURANG)	DASAR HUKUM
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1.2.3 005.	Perusahaan Daerah Aneka Jasa dan Niaga	57,500,000.00	65,000,000.00	7,500,000.00	Perda No. 7 Th. 1982 Tgl. 15 Juli 1982, disahkan dengan Surat Keputusan Mendagri Nomor 539.33-513 tgl. 15-9-1983 Diundangkan dalam lembaran Daerah No. 92 tgl. 17-10-1983 Seri D Nomor 91
006.	Perusda BPR - BKK	500,000,000.00	1,000,000,000.00	500,000,000.00	Perda No. 4 Th. 1995 tgl. 18 April 1995, disahkan SK. Mendagri No. 580.33 tgl. 14-3- 1996 di Undangkan dalam lembaran Daerah Nomor 15 tgl. 23-4- 1996 Seri D Nomor 13.
007. s/d 049.	Cadangan				
050.	Penyertaan Modal Daerah kepada pihak ketiga dengan Kawas- an Industri Cilacap	0,00	0,00	0,00	
051.	Penyertaan Modal Daerah kepada pihak ketiga dengan PT PRPP.	109,246,000.00	0,00	(107,246,000.00)	Perda No. 9 Th. 1993 tentang Pendirian Per- eroan terbatas Pusat Rekreasi dan Promosi Pembangunan Jawa Tengah.
052.	Penyertaan Modal Daerah kepada pihak ketiga dengan PDAB Slawi Tegal	30,000,000.00	0,00	(30,000,000.00)	Perda Nomor 6 Th. 1992 tgl 9 Juli 1992 tentang Pendirian PD- AB Propinsi Dati I Jawa Tengah
053. s/d 100.	Cadangan				
1.2.4.	Pos Lain-lain Penda- patan.	18,797,856,000.00	7,638,620,000.00	(11,159,236,000.00)	
1.2.4. 001.	Hasil Penjualan Barang Milik Daerah	301,000,000.00	202,430,000.00	(98,570,000.00)	Keputusan Dewan Per- wakilan Rakyat Daerah Prop. Dati I Jawa Tengah No. 11 Tahun 1998 Tanggal 24 November 1998 Keputusan Direksi Bank
002.	Penerimaan Jasa Giro	5,000,000,000.00	6,000,000,000.00	1,000,000,000.00	Keputusan Direksi Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah tentang Pemberian Jasa Giro Daerah
003.	Sumbangan Pihak Ketiga	515,000,000.00	765,000,000.00	250,000,000.00	Perda Nomor 10 Th. 1984 tgl 17 Nop. 1984 disahkan oleh Mendagri dengan Surat Keputusan tgl. 14 Maret 1995, No. 050.123.229, di Undangkan dalam lem- baran Daerah Nomor : 17 Tgl. 4 April 1986 Seri D Nomor 17.
004.	Penerimaan Ganti Rugi atas Kekayaan Daerah (TP/TGR)	0.00	0.00	0.00	
005.	Setoran Kelebihan Pembayaran kepada pihak ke Tiga	0.00	0.00	0.00	

**Tabel -1  
(Lanjutan)**

KODE ANGGARAN	URAIAN	ANGGARAN TH LALU (1998/1999)	ANGGARAN TH LALU (1999/2000)	BERTAMBAH (BERKURANG)	DASAR HUKUM
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1.2.4. 006.	Denda Keterlambatan Pelaksanaan Pekerjaan Daerah.	0.00	0.00	0.00	<p>a. Undang-Undang Nomor 12 Th. 1985 tentang Pajak Bumi dan Pembangunan.</p> <p>b. Peraturan Pemerintah No. 47 Th. 1986 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.</p> <p>c. Keputusan Menteri Keuangan No. 1009/KMK-04/1985 tentang Pembagian Hasil Penerimaan PBB.</p> <p>Undang-undang 21 Tahun 1997. Tentang Bea Balik Nama Tanah dan Bangunan.</p> <p>KEPRES No. 30 Th. 1990 jo No. 29 Th. 1991 tentang pengenaan pemungutan dan pembagian Iuran Hasil Hutan (IHPI).</p> <p>Peraturan Menteri No.: 7 Th. 1973 tgl. 16-10-1973 tentang Pemberian Uang Pemasukan Pemberian Hak atas Tanah.</p>
007.	Angsuran Cicilan Kendaraan Bermotor.	0.00	0.00	0.00	
008.	Angsuran Cicilan s/d Rumah Dinas.	0.00	0.00	0.00	
009	Cadangan.				
030.	Penerimaan Lain-lain.	12,983,431,000.00	671,190,000.00	(12,310,666,000.00)	
1.3.	BAGIAN PENDAPATAN YANG BER-ASAL DAR I PEM-BERIAN PEMERIN-TAH DAN ATAU INSTANSI YANG LEBIH TINGGL	324,483,431,000.00	390,928,371,000.00	66,444,940,000.00	
1.3.1.	Pos Bagi Hasil Pajak	30,560,000,000.00	35,060,000,000.00	4,500,000,000.00	
1.3.1. 001	Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	28,000,000,000.00	32,500,000,000.00	4,500,000,000.00	
002.	Bea Perolehan Hak Ata Tanah dan Bangunan	2,560,000,000.00	2,560,000,000.00	0.00	
003. s/d 010.	Cadangan				
1.3.2.	Pos Bagi Hasil Bukan Pajak	6,260,000,000.00	4,101,000,000.00	(2,250,000,000.00)	
1.3.2. 001.	Iuran Hasil Hutan (IHPI)	3,101,000,000.00	3,010,000,000.00	0.00	
002.	Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPIH)	0.00		0.00	
003.	Pemberian Hak atas Tanah Negara	3,250,000,000.00	1,000,000,000.00	(2,250,000,000.00)	

**Tabel -1  
(Lanjutan)**

KODE ANGGARAN	URAIAN	ANGGARAN TH LALU (1998/1999)	ANGGARAN TH LALU (1999/2000)	BERTAMBAH (BERKURANG)	DASAR HUKUM
1	2	3	4	5	6
1.3.2. 004.	Landrent.	0.00	0.00	0.00	
005.	Penerimaan dari Iuran Eksplorasi / Iuran Eks-ploitasi/ Royalti.	0.00	0.00	0.00	
006. s/d 010.	Cadangan				
1.3.3.	Pos Dana Rutin Dae- rah.	207,102,371,000.00	207,102,371,000.00	0.00	
1.3.3. 001.	Subsidi Belanja Pega- wai.	194,104,979,000.00	194,104,979,000.00	0.00	DA-SDO Nomor 003/ SDO - BP / O / 98 Tgl. 17 Maret 1998. Perihal Rincian Alokasi SDO Tahun Anggaran 1998/1999.
002.	Subsidi Belanja Non Pegawai.	12,997,392,000.00	12,997,392,000.00	0.00	DA-SDO Nomor 003 / SDO - DES / O / 98 Tgl. 17 Maret 1998. Perihal Rincian Alokasi SDO Tahun Anggaran 1998/1999. DA-SDO Nomor 003 / SDO - SDM / O / 98 Tgl. 17 Maret 1998. Perihal Rincian Alokasi SDO Tahun Anggaran 1998/1999. DA - SDP Nomor 003 / SDO - DEK / O / 97 Tgl. 17 Maret 1998. Perihal Rincian Alokasi SDO Tahun Anggaran 1998/1999.
003.	Sumbangan lainnya dari Pemerintah.	-	-	-	
1.3.4.	Pos Dana Pembangu- nan Daerah.	80,561,060,000.00	144,756,000,000.00	64,194,940,000.00	
1.3.4. 001.	Bantuan Pembangunan Daerah Tk. I	80,561,060,000.00	144,756,000,000.00	64,194,940,000.00	Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Prop. Dati I Jawa Tengah No. 11 Tahun 1998 Tanggal 24 November 1998 Keputusan Direksi Bank
002. s/d 010.	Cadangan		6,000,000,000.00	1,000,000,000.00	Keputusan Direksi Bank Pembangunan Daerah Jawa Tengah tentang Pemberian Jasa Gir Daerah
1.3.5.	Pos Penerimaan Lain-nya	-	765,000,000.00	250,000,000.00	Perda Nomor 10 Th. 1984 tgl 17 Nop. 1984 disahkan oleh Mendagri dengan Surat Keputusan tgl. 14 Maret 1995, No. 050.123.229, di Un- dangkan dalam lem- baran Daerah Nomor : 17 Tgl. 4 April 1986 Seri D Nomor 17.
001. s/d 010.	Cadangan		0.00	0.00	

**Tabel -1  
(Lanjutan)**

KODE ANGGARAN	URAIAN	ANGGARAN TH LALU (1998/1999)	ANGGARAN TH LALU (1999/2000)	BERTAMBAH (BERKURANG)	DASAR HUKUM
1.	2.	3.	4.	5.	6.
1.4.	BAGIAN PINJAM- AN PEMERINTAH DAERAH	-	-	-	<p>Permendagri Nomor 1 Tahun 1998 tanggal 6 Januari 1998 Tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 1998/1999.</p> <p>Surat Mendagri Nomor 972/3148/PUOD tgl. 25 Sept. 1984 perihal Petunjuk Teknis Penyaluran dan Tata Pembukaan Gaji/Pensiun Pegawai Daerah Otonom.</p> <p>Surat Yayasan Amal Bhakti Muslim Pancasila No. 204/B-YAM/IX /1984 tgl. 24 September 1984 perihal Sumbangan Amal Bhakti Korpri.</p> <p>Surat Edaran Direktur Jenderal Anggaran Tgl. 16 Januari 1993 Nomor : SE - 9/A/56/0193 perihal Tabungan Perumahan Pegawai Negeri Sipil.</p>
1.4.1.	Pos Pinjaman dari Pemerintah Pusat.	-	-	-	
001. s/d 049.	Cadangan	-	-	-	
1.4.2.	Pos Pinjaman dari Lembaga Keuangan Dalam Negeri.	-	-	-	
001. s/d 010.	Cadangan	-	-	-	
	JUMLAH BAGIAN 1.1. s/d 1.4. :	591,874,873,000.00	640,375,857,000.00	48,500,984,000.00	
1.5.	BAGIAN URUSAN KAS DAN PERHI- TUNGAN.	40,553,277,000.00	40,553,277,000.00	0.00	
1.5.1.	Pos Urusan Kas dan Perhitungan	40,553,277,000.00	40,553,277,000.00	0.00	
1.5.1.1. 001.	Iuran Wajib Pegawai.	17,166,458,000.00	17,166,458,000.00	0.00	
002.	Potongan Beras.	16,814,519,000.00	16,814,519,000.00	0.00	
003.	Penerimaan Pajak Penghasilan Pasal 21	3,515,772,000.00	3,515,772,000.00	0.00	
004.	Penerimaan Amal Bhakti Korpri.	111,568,000.00	111,568,000.00	0.00	
005.	Potongan Tabungan Uang Muka Perumahan Pegawai.	2,944,960,000.00	2,944,960,000.00	0.00	
	JUMLAH SELU- RUHNYA BAGIAN 1.1 S/D 1.5	632,428,150,000.00	680,929,134,000.00	48,500,984,000.00	

Sumber Data : Biro Hukum Propinsi Jateng.



Melihat tabel diatas maka dapat kita ketahui adanya penurunan Pendapatan Daerah yang berasal dari kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terutama dilihat dari target perencanaan yang dianggarkan tahun 1999/2000.

Tabel di atas dengan jelas menunjukkan bahwa terdapat penurunan pendapatan yang tentu saja dikarenakan adanya penghapusan sumber pajak dan retribusi di Propinsi Jawa tengah. Adanya penurunan pendapatan yang disebabkan karena terjadinya penghapusan pos-pos tertentu dari pajak dan retribusi sudah dapat diprediksikan dengan terbitnya Intruksi Gubernur Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 180/42.A/1998 tentang Penghentian Beberapa Pungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tidak sesuai dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 menindaklanjuti dari Pelaksanaan Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 tahun 1998 tentang Pencabutan PerdaTingkat I dan Tingkat II tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah.

Hal lain yang sangat dirasakan ialah bahwa ternyata Undang-undang yang dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan daerah, pada kenyataannya justru menyebabkan terjadinya penurunan pendapatan daerah. Di Propinsi Jawa Tengah untuk tahun anggaran 1998/1999 mengalami penurunan pendapatan daerah terutama dari sektor retribusi daerah Tingkat I sebanyak kurang lebih 38 (tiga puluh delapan) Milyard rupiah. Di tingkat

Kota maupun Kabupaten se Jawa Tengah juga mengalami penurunan pendapatan yang cukup besar. Dengan adanya penurunan pendapatan ini mengandung konsekuensi logis akan berkurangnya pembiayaan untuk penyelenggaraan otonomi daerah terutama dalam membiayai pembangunan dan pelaksanaan pemerintahan di daerah.

## **B. KELEMAHAN DAN KEUNGGULAN STRATEGIS UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 DALAM PRAKTEK PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH**

Berbicara mengenai praktek penyelenggaraan otonomi daerah tidak akan pernah lepas dari titik berat dari otonomi suatu daerah itu sendiri. Banyak sekali pemikiran mengenai titik berat otonomi, yang salah satunya antara lain dikemukakan oleh Mohamad Hatta, adalah sebagai berikut :

Apabila kita mau meletakkan demokrasi yang bertanggung jawab kepada rakyat, melaksanakan cita-cita lama yang tertanam dalam pengertian pemerintahan, maka sebaik-baiknyalah titik berat pemerintahan sendiri diletakkan pada kabupaten. Propinsi dalam sistim ini ,menjadi koordinasi dari segala kabupaten yang berada di lingkungannya.....<sup>62</sup>

Sesuai dengan hal tersebut diatas, Marzuki Nyakman dan M. Ryaas Rasyid mengungkapkan bahwa terdapat lima variabel sebagai faktor pokok

<sup>62</sup> Mohamad Hatta, *Lampau dan Datang*, Jambatan, (tanpa tahun) hal, 25

untuk mengatur kemampuan suatu daerah untuk menyelenggarakan otonomi, antara lain sebagai berikut :

- a. Kemampuan keuangan daerah, nilainya ditentukan oleh berapa besar peranan pendapatan asli daerah terhadap jumlah (total) pembiayaan daerah ;
- b. Menyangkut kemampuan aparatur, berapa rasio jumlah pegawai terhadap jumlah penduduk, masa kerja pegawai, pendidikan formal, dan pendidikan fungsional aparat ;
- c. Partisipasi masyarakat, bagaimana partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa menyangkut kesehatan dan pelayanan sosial ;
- d. Variabel ekonomi di daerah dengan mengukur indikator seperti nilai rata-rata pendapatan perkapita dalam lima tahun terakhir, berapa prosentase (%) sektor pertanian, pertambangan dan Pemerintahan terhadap Pajak daerah dan retribusi daerah ;
- e. Variabel demografi, indikasinya berapa pendapatan penduduk, pertumbuhan penduduk, jumlah penduduk yang buta aksara, rasio ketergantungan, tempat pendidikan penduduk, usia muda, pendidikan yang diutamakan dan kemungkinan tersedianya lapangan kerja.

Berdasarkan kriteria (tolak ukur) tersebut diatas, hanya 21,23 % dari 292 daerah tingkat II di seluruh Indonesia yang mampu menyelenggarakan otonomi daerah.<sup>63</sup>

Kondisi Negara Republik Indonesia sudah barang tentu jauh berbeda akhir-akhir ini dengan adanya daerah pemekaran, yang terdiri dari 26 Propinsi dan 341 Kabupaten/Kota (setelah dikurangi Propinsi Timor-timur dan ditambah daerah pemekaran), hal ini mengandung konsekwensi semakin kompleksnya permasalahan yang akan dihadapi oleh masing-masing daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah khususnya sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999.

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, yang dalam pelaksanaannya relatif baru, tentunya banyak terdapat kelemahan dalam pelaksanaan prakteknya, terlebih lagi dengan diterbitkannya Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 yang diharapkan lebih mampu menampung potensi daerah baik di Kabupaten/Kota maupun di Propinsi dari cengkeraman Pemerintah Pusat yang senantiasa mengakibatkan perlakuan kurang adil di daerah, sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan gejala-gejala dis-integrasi kedaerahan yang selama ini kurang puas dengan perlakuan pemerintah pusat yang kurang adil.

---

<sup>63</sup> A.W. Widjaya, Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1982, Hal : 107.

Dalam prakteknya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 mempunyai kelemahan-kelemahan yang sangat mendasar terhadap praktek penyelenggaraan otonomi daerah, antara lain :

1. Potensi Daerah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal dalam penggalian Pendapatan Asli Daerah Sendiri, karena Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 secara limitatif telah menetapkan jenis-jenis Pajak dan Retribusi Daerah.

**Catatan :**

walaupun dalam Undang-undang tersebut dimungkinkan untuk ditetapkan peraturan pemerintah tentang jenis pajak baru sesuai potensi yang ada, namun dalam pelaksanaannya sangat sulit dilakukan, karena harus memenuhi kriteria atau unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi;
- b. Obyek dan dasar pengenaan Pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- c. Potensi Obyek memadai;
- d. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- e. Memperhatikan Aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- f. Menjaga kelestarian lingkungan.

2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 menyatakan bahwa Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, Pajak

Pemanfaatan Air Bawah Tanah, Air Permukaan, Pajak Hotel dan Restoran menjadi pendapatan daerah Kabupaten/Kota, sedangkan kegiatannya masih berada di Daerah Tingkat I. Hal ini bertentangan dengan prinsip pemberian otonomi kepada daerah, karena penyerahan urusan pemerintah tersebut selalu diikuti dengan sumber-sumber pembiayaan yang melekat pada urusan tersebut.

3. Karena jenis-jenis potensi retribusi yang boleh dipungut adalah seragam/limitatif untuk semua daerah, maka ada daerah yang mempunyai kewenangan untuk memungut retribusi akan tetapi tidak mempunyai sumber potensi tersebut.
4. Khusus untuk pengesahan peraturan daerah Kabupaten/Kota, yang semula dilaksanakan oleh Pemerintah Propinsi Daerah Tingkat I, dengan berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, pengesahannya dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dengan Pertimbangan Menteri Keuangan yang notabene adalah Pemerintah pusat. Hal ini menimbulkan rentang birokrasi yang semakin panjang dan pengendalian/pengawasan menjadi semakin lemah. Di samping itu Pemerintah Propinsi tidak dapat lagi melakukan pembinaan, pengawasan serta pengendalian secara intensif terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah di Daerah Kabupaten/Kota, karena pada hakekatnya pembinaan telah dilakukan atau diambil alih oleh Pemerintah Pusat,

sehingga dimungkinkan sangat lemah pengawasannya, karena terlalu banyaknya jumlah di Tingkat Kabupaten/Kota di Indonesia.

5. Pada dasarnya salah satu ciri kemampuan suatu daerah otonom dalam menyelenggarakan otonomi daerah ditentukan oleh kemampuan di bidang keuangan untuk menggali sumber-sumber keuangan sendiri sesuai kewenangan otonomi untuk mengelola dan menggunakannya, akan tetapi dalam pelaksanaannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut justru tidak mendukung peningkatan kemampuan pendapatan daerah, karena pendapatan daerah dari pajak dan retribusi yang selama ini sangat diandalkan oleh daerah justru mengalami kecenderungan menurun.<sup>64</sup>

Dengan semakin kompleknya kelemahan-kelemahan yang ada dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 khususnya terhadap konsistensi pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah, maka sesuai dengan penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang nomor 25 Tahun 1999, dapat dipastikan bahwa Undang-undang nomor 18 Tahun 1997 akan diubah agar potensi daerah dalam menggali wilayahnya sendiri mampu berjalan dengan baik tanpa batasan-batasan yang terlalu kuat dari cengkraman Pemerintah Pusat. Adapun Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tersebut menguraikan sebagai berikut :

---

<sup>64</sup> Drs. Kusdiyanto Bambang W., Kepala Sub Dinas Renbang. Pada Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, Wawancara tanggal 18 Februari 2000

Jenis-jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah disesuaikan dengan kewenangan yang diserahkan kepada Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Penyesuaian tersebut dilakukan dengan mengubah Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah.

Sesuai prinsip dasar dari penyelenggaraan otonomi daerah, maka pajak daerah dan retribusi daerah sangat diharapkan menjadi tumpuan bagi pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan operasional daerah. Untuk itu latar belakang perlunya direformasi Undang-undang Nomor 11 drt 1957 dan Undang-undang 12 drt. Tahun 1957 menjadi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, disebutkan antara lain :

- Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang dulu terlalu banyak (disinyalir ada 60 Pajak daerah dan Retribusi Daerah)
- Biaya pengumpulan dari pajak dan retribusi sangat besar, bahkan lebih besar dari penerimaan pajak.
- Dalam prakteknya retribusi daerah banyak menimbulkan distorsi atau penyimpangan.

Dari fakta diatas maka di dalam praktek pelaksanaan penyelenggaraan otonomi daerah, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 mampu memberikan nilai tambah bagi daerah, seperti tersebut dibawah ini :



1. Tingkat kemandirian dalam menggali Pendapatan Asli Daerah menjadi lebih terjamin.
2. Mengurangi "*High Cost Economy*" atau beban ekonomi tinggi bagi pelaksanaan penyelenggaraan pembangunan daerah.
3. Dalam proses pemungutan baik itu dari pajak daerah maupun retribusi daerah tampak lebih efisien dan efektif, sehingga diharapkan mampu mengurangi distorsi.
4. Sistem prosedur dan mekanisme penarikan retribusi maupun pajak menjadi lebih sederhana.
5. Mendorong kepada masyarakat untuk lebih berpartisipasi dalam pembangunan daerah.
6. Keceragaman obyek retribusi dan pajak, mengakibatkan dalam proses pemungutannya juga menjadi lebih sederhana.
7. Kebaikan ataupun keuntungan lain dari diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentunya baru dapat kita lihat setelah berjalan lebih dari 3 (tiga) tahun sejak perda-perda di daerah di syahkan oleh pemerintah pusat dan diberlakukan di daerahnya masing-masing.<sup>65</sup>

(Sebagai catatan, mengenai pembagian hasil di daerah dengan pemerintah pusat, telah diatur dalam Undang-undang nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah)

---

<sup>65</sup> Drs. Sapta Rahardja, Kepala Sub Dinas Pajak pada Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, Wawancara tanggal 4 Maret 2000.

### **C. PEMBAHARUAN UNDANG-UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 DALAM RANGKA PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH.**

Sesuai dengan kebijakan otonomi daerah akan membawa perubahan manajemen pemerintahan dari sentralistik menjadi desentralistik, Hal tersebut akan membawa dampak terhadap pengaturan penyelenggaraan pemerintahan, dengan implikasi mengenai keberadaan peraturan perundang-undangan baik undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, maupun keputusan menteri (Menteri Dalam Negeri maupun Menteri Teknis), dimana muatan materinya harus disesuaikan dengan semangat jiwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai tertuang dalam Pasal 133.<sup>66</sup>

Dengan mencermati pernyataan diatas, seyogyanya segala peraturan perundang-undangan yang mengatur pungutan-pungutan daerah hendaknya disesuaikan dengan jiwa dan semangat Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, yang sudah barang tentu perlu diadakan perubahan terhadap Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan retribusi Daerah berikut peraturan pelaksanaannya.

Penyusaian bukan dalam pengertian materi-materinya yang berubah, tetapi yang lebih penting adalah makna dan esensi otonomui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, seyogyanya harus tercermin dalam penyesuaian

---

<sup>66</sup> Biro Hukum Setjend. Depdagri, Strategi dalam bidang hukum untuk mendukung pelaksanaan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, Lokakarya Penyusunan Produk Hukum tanggal 24 November 1999 di Semarang, Hal : 5

peraturan perundangan tersebut. Artinya sifat Undang-undang Nomor 18 Tahun 1999 berikut aturan pelaksanaannya yang semula sangat kuat dengan pengaturan pusat dengan ditandai jenis-jenis pungutan diatur dan ditentukan oleh Pemerintah, idealnya diserahkan kepada daerah untuk pengembangannya, dengan demikian daerah mempunyai kewenangan untuk mengolah, memungut dan mengembangkannya.<sup>67</sup>

Pajak dan Retribusi Daerah memiliki peranan yang sangat besar terhadap penyelenggaraan otonomi daerah khususnya dalam pembiayaan pembangunan dan belanja pemerintahan, dimana pajak daerah dan retribusi daerah mampu memberikan kontribusi dalam Pendapatan Asli Daerah sebesar 29,7 % dari keseluruhan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) Jawa Tengah untuk tahun anggaran 1999/2000.

Mengingat arti penting dari pajak dan retribusi daerah maka pengaturan mengenai segi-segi pemungutan pajak dan retribusi daerah dengan mengeluarkan Undang-undang nomor 18 Tahun 1997 dinilai merupakan wujud pembaharuan perpajakan. Secara substansi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dimaksudkan untuk menyederhanakan dan memperbaiki berbagai kelemahan dalam sistem perpajakan dan dan retribusi daerah yang pada hakekatnya bersifat pajak dan mengarahkan retribusi untuk mendukung kelestarian lingkungan dan utamanya adalah untuk meningkatkan penerimaan daerah yang potensial mencerminkan kegiatan ekonomi daerah. Dengan

---

<sup>67</sup> Biro Hukum Setjend. Depdagri, OpCit, Hal : 10

demikian, dikeluarkannya Undang-undang ini diharapkan menjadi pendorong dari meningkatnya usaha-usaha menggali potensi perpajakan dan retribusi daerah terutama daerah kabupaten/kota dalam usaha meningkatkan pendapatannya.

Intensifikasi Pendapatan Asli Daerah tidak lepas dari permasalahan yang menyangkut penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, khususnya hal-hal yang melandasi atau sebagai dasar hukum serta pemberian otonomi kepada daerah sebagaimana yang telah digariskan dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Dengan terbatasnya jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh daerah, maka upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mengoptimalkan penerimaannya yaitu melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah secara umum dan menyeluruh di wilayah Indonesia pada intinya sama, hal ini tidak terlepas dari arahan dan hasil konsolidasi Pemerintah Pusat (Departemen Dalam Negeri) dalam rapat koordinasi dan sosialisasi pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997. Langkah-langkah yang perlu ditempuh dalam mengoptimalkan penerimaan daerah dengan diberlakukannya Undang-undang ini antara lain :

a. Penggalan potensi Pajak dan Retribusi Daerah.

Penggalan potensi pajak dan retribusi daerah dapat dilakukan melalui beberapa cara yaitu :

➤ Pemuktahiran data.

Dengan data yang akurat dapat dihasilkan penerimaan sesuai dengan potensi yang sebenarnya. Data yang akurat juga dapat menjamin adanya keadilan dan transparansi bagi wajib pajak, dengan demikian keberatan wajib pajak karena tidak tepatnya data dapat dihindari.

➤ Penyesuaian besaran tarif.

Peraturan Daerah yang perlu segera diperbaharui sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini, sehingga peluang yang sangat terbatas dapat dimanfaatkan secara optimal. Dalam penyesuaian tersebut terutama dapat dilakukan penyesuaian besaran tarif yang ada dan dirasa sudah tidak sesuai lagi. Disamping itu dalam penyesuaian Peraturan Daerah tersebut juga diharapkan dapat menambah/ memperluas cakupan objek Pajak dan ruang lingkup retribusi, sehingga dengan jenis yang sangat terbatas seluruh objek yang ada dapat tercakup di dalamnya.

b. Penyempurnaan Sistem dan Prosedur Pemungutan.

Dengan sistem dan prosedur pemungutan yang sederhana, sistematis, mudah, simpel dan aman, akan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan menunjang upaya intensifikasi pemungutan pajak dan retribusi daerah. Disamping itu dengan sistem yang baik juga akan dapat menekan terjadinya kebocoran yang selama ini disinyalir masih banyak terjadi di daerah.

Sebagai contoh dalam penjelasan diatas dalam upaya peningkatan pelayanan kepada masyarakat wajib pajak kendaraan bermotor, dan peningkatan pendapatan negara/daerah dari sektor Pajak Kendaraan Bermotor dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Sumbangan Wajib Dana Kecelakaan Lalu Lintas, maka sistem pemungutan Pajak Kendaraan Bermotor dilakukan secara terpadu dengan pengeluaran Surat Tanda Nomor Kendaraan Bermotor di dalam suatu Sistem Administrasi Manunggal dibawah Satu Atap (SAMSAT).

Dalam upaya lebih meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka petunjuk pelaksanaan SAMSAT tersebut telah beberapa kali disempurnakan dan terakhir telah dibahas Rancangan Petunjuk Pelaksanaan Bersama SAMSAT yang akan diuji cobakan di beberapa kantor bersama SAMSAT, sebagai SAMSAT Percontohan. Terhadap pajak-pajak daerah lainnya juga akan dikaji dan diuji coba sistem pelayanan prima di beberapa daerah yang selanjutnya akan dijadikan percontohan untuk daerah lainnya.

Pedoman yang digunakan dalam penyempurnaan sistem dan prosedur pemungutan adalah Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 43 Tahun 1999 tentang Sistem dan Prosedur Administrasi Pajak Daerah, retribusi Daerah dan Penerimaan Pendapatan Lain-lainnya, yang merupakan pengganti dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 978-

893 Tahun 1981 tentang MAPENDA dan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 102 Tahun 1990 tentang MAPATDA yang sudah tidak sesuai lagi. .

c. Peningkatan Profesionalisme Petugas.

Dengan profesionalismenya petugas pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah, maka tidak mudah dicurangi/dikelabui oleh wajib pajak, sehingga terjadinya penghindaran dan penggelapan pajak dapat diperkecil. Dengan profesionalnya petugas juga dapat mengantisipasi dan melihat peluang-peluang yang mungkin masih dapat digali menjadi sumber pendapatan daerah.

d. Peningkatan Effisiensi dan Effektifitas.

Faktor effisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah perlu terus ditingkatkan, artinya dalam pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah harus diupayakan dengan biaya sekecil mungkin dengan hasil yang sebesar-besarnya, sehingga meskipun effisien tetapi harus tetap efektif.

e. Penegakan Hukum Dan Penerapan Sanksi.

Untuk mendidik wajib pajak agar mematuhi ketentuan yang berlaku, maka perlu dilakukan penegakan hukum dan penerapan sanksi secara konsekwen sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Dinas Pendapatan Daerah adalah merupakan lembaga yang berwenang menggali sumber-sumber pendapatan di daerah, untuk itu dalam melangkah senantiasa tidak lepas dari kebijakan pemerintah daerah yang bersangkutan.

Kebijakan Pemerintah Propinsi Jawa Tengah dalam upaya intensifikasi Pendapatan Asli Daerah, yang dalam hal ini dibebankan pada Dinas Pendapatan Daerah selaku *leading sektor* atau instansi pengelola pendapatan di Propinsi Jawa Tengah, mempunyai beban dan tanggung jawab yang cukup berat untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah terutama sejak berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, guna memenuhi kebutuhan penyelenggaraan otonomi daerah untuk kegiatan pembangunan dan pelaksanaan pemerintahan di daerah, berkaitan dengan hal tersebut maka langkah-langkah kebijakan dalam bidang pendapatan daerah, yang ditempuh adalah sebagai berikut :

- a. Melakukan identifikasi permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan tugas baik intern maupun ekstern, serta yang berdampak langsung terhadap penerimaan daerah dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dan sebagai akibat terjadinya krisis ekonomi di era reformasi ini.



- b. Sistem dalam perpajakan terus diupayakan penyempurnaannya dengan berpedoman pada misi yang terkandung dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dengan tetap memperhatikan asas keadilan, pemerataan, manfaat dan kemampuan masyarakat melalui peningkatan mutu pelayanan disiplin kerja, kejujuran dan tanggung jawab, berdedikasi tinggi serta melalui penyempurnaan sistem administrasi.
- c. Mengadakan reformasi dan restrukturisasi terhadap peraturan pendapatan daerah dengan menyelenggarakan rapat koordinasi bersama instansi terkait dalam rangka penyusunan Peraturan Daerah beserta Petunjuk Pelaksanaan dan Petunjuk Teknisnya, yang disesuaikan dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 beserta aturan pelaksanaan.
- d. Berupaya untuk menumbuhkan kesadaran masyarakat dalam memenuhi pembayaran baik pajak daerah maupun retribusi daerah, dengan lebih mengintensifkan penyuluhan dan tauladan yang secara langsung kepada masyarakat sebagai obyek pajak maupun obyek retribusi sesuai tepat sasaran.
- e. Agar pelayanan kepada masyarakat lebih meningkat, maka secara terus menerus diupayakan peningkatan sarana dan prasarana kerja serta

peningkatan kualitas sumber daya manusia dan penyederhanaan sistem prosedur pelayanan (pelayanan yang cepat, tepat dengan biaya ringan).

- f. Meningkatkan pembinaan secara terpadu dengan instansi terkait kepada aparat yang menangani sistem pengelola pendapatan asli daerah di Propinsi Jawa Tengah, sesuai dengan kewenangan masing-masing unsur.
- g. Memperhitungkan kembali sektor-sektor kekayaan daerah baik potensi maupun penetapan tarifnya, sesuai kondisi perekonomian dewasa ini.
- h. Dalam bidang sarana teknologi, komputerisasi diupayakan untuk dapat memperlancar hubungan kerja aparat di lingkungan dinas-dinas (instansi terkait lainnya) Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, guna mencapai sasaran dalam pelaksanaan tugas sehingga mendapatkan hasil yang optimal, serta upaya meningkatkan pelayanan terhadap wajib pajak maupun wajib retribusi di daerah, dan guna meningkatkan koordinasi dengan unit-unit penghasilan pendapatan dalam percepatan pengiriman data Pendapatan Asli Daerah (PAD) agar dicapai kesatuan langkah dalam penentuan kebijaksanaan.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> Drs. Kusdiyanto Bambang W, Kepala Sub Dinas Renbang Dinas Pendapatan Daerah Pemerintah Propinsi Jawa Tengah, Wawancara tanggal 6 Maret 2000.

Dengan adanya krisis ekonomi yang berkepanjangan melanda negara Indonesia, sebagai aparatur pemerintah khususnya di daerah perlu mengambil langkah-langkah untuk mengadaptasi era reformasi ini, dengan langkah-langkah sebagai berikut :

1. Penghapusan pungutan liar yang tidak berdasarkan Undang-undang atau Peraturan Daerah ;
2. Peningkatan Kualitas Pelayanan ;
3. Penegakan disiplin dan wibawa aparatur di sektor pelayanan (terutama SAMSAT) ;
4. Mengutamakan kecepatan, ketepatan dalam menyelesaikan administrasi, sebagai contoh apabila dulu dalam waktu sehari baru bisa dapat diselesaikan sekarang dalam waktu satu jam sudah harus selesai ;
5. Memperlihatkan, mendengarkan dan memecahkan keluhan wajib pajak masyarakat ;
6. Menjalinkan komunikasi timbal balik dengan wajib pajak dan retribusi ;
7. Pembebasan pajak bagi daerah yang terkena kerusuhan (misalnya di Kota Sala) ;
8. Pemberian sistem pembayaran cicilan atau kredit kepada wajib pajak yang terkena dampak krisis.<sup>69</sup>

Sebagai ukuran keberhasilan atau tolak ukur dari kebijaksanaan tersebut di atas dapat diproyeksikan dengan melihat perkembangan

---

<sup>69</sup> Drs. Teguh Wijono, Kasi Penerimaan Dinas-dinas, pada Sub Dinas Retribusi Dinas Pendapatan Daerah Propinsi Jawa Tengah, Wawancara tanggal 8 Maret 2000

Pendapatan Asli Daerah (PAD) Propinsi Jawa Tengah selama kurun waktu tahun anggaran 1996/1997 sampai dengan Tahun anggaran 2000.

**Tabel-2**

**PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH  
PROPINSI JAWA TENGAH**

TAHUN	PAJAK	RETRIBUSI	PAD	ABPD
1996/1997	269.203.068.887,00	43.555.139.315,31	329.129.231.208,31	1.521.649.566.000,00
1997/1998	294.955.964.563,00	50.595.086.542,82	364.236.384.295,89	1.609.277.519.000,00
1998/1999	190.458.889.182,00	18.863.012.148,00	245.609.431.127,00	703.676.740.000,00
1999/2000	201.500.000.000,00	27.251.781.000,00	237.705.401.000,00	640.375.857.000,00
2000	238.500.000.000,00	35.117.731.000,00	302.561.858.000,00	925.798.019.000,00

(Data : Dinas Pendapatan Propinsi Jawa Tengah)

Melihat dari tabel diatas kita bisa mengevaluasi bahwa secara substansial dilihat dari prosentasenya pendapatan tersebut mengalami penurunan, hal ini disebabkan selain dari faktor ekonomi global (terjadinya krisis ekonomi) juga disebabkan karena efek dari pemberlakuan Undang-undang nomor 18 Tahun 1997, yang notabene memberi batasan pada daerah dalam menggali pendapatan asli daerah dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah.

Dari data tersebut diatas, tampak ketidakyakinan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan daerah dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 terbukti, Pemerintah daerah sudah memprediksikan bahwa Undang-undang ini akan menurunkan pendapatan daerah. Di satu sisi terdapat pemangkasan jenis-jenis pungutan pajak dan

retribusi, sedangkan di sisi lain terdapat jenis pungutan baru yang potensinya belum dapat diukur secara nyata penerimaannya oleh pemerintah daerah. Dalam aspek lain dengan diberlakukannya Undang-undang ini, di tingkat Kabupaten/Kota dituntut untuk lebih pro aktif dan kreatif dalam mengembangkan potensi daerahnya sebab sebelum diberlakukannya Undang-undang ini di Tingkat Kabupaten/Kota hanya menerima hasil perolehan pajak dan retribusi daerah. Ketidakyakinan Pemerintah Daerah itu juga didorong oleh kenyataan bahwa Undang-undang ini kurang memperhatikan perbedaan kondisi daerah dalam penetapannya, sehingga terkesan terjadi tarik-menarik terhadap suatu kepentingan (dari segi pendapatan) antara pemerintah di daerah dengan pemerintah pusat.

Akibat dari penurunan sebagaimana fakta diatas, maka dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah di Propinsi Jawa Tengah yang nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan semangat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan 25 Tahun 1999, maka Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 perlu ditinjau kembali agar sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat yang mengarah pada kemandirian daerah.

Selain itu agar dilakukan pengkajian-pengkajian yang lebih mendalam mengenai Undang-undang perpajakan dan retribusi daerah yang sesuai dengan semangat otonomi daerah, sehingga berlakunya undang-undang tersebut memberikan dorongan bagi upaya peningkatan pendapatan daerah

yang pada gilirannya akan mempercepat laju pembangunan di daerah guna peningkatan kesejahteraan rakyat.

Upaya penyempurnaan menuju pembaharuan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagaimana diamanatkan dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 dilakukan tidak perlu secara total tetapi hanya terhadap Pasal-Pasal yang dianggap perlu dan sangat prinsipil, sehingga dengan perubahan tersebut daerah dapat lebih leluasa dalam menggali sumber keuangannya sendiri. Beberapa pokok pembaharuan atas perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, adalah sebagai berikut :

- 1) Memberikan peluang yang lebih luas kepada daerah untuk dapat menetapkan jenis pajak dan retribusi baru selain yang telah ditetapkan dalam Undang-undang. Pembaharuan yang diusulkan adalah pada Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3), dimana pada pasal tersebut memberikan batasan lapangan pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh daerah serta batasan tarifnya, untuk agar pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik maka sebaiknya Pemerintah Pusat tidak menetapkan jenis-jenis pajak maupun retribusi daerah, karena hal ini dapat disesuaikan dengan kondisi letak geografis daerah otonom dan masyarakat pendukungnya, dan tentu saja memfungsikan fungsi dewan perwakilan rakyat setempat sebagai pembela rakyat juga sebagai pendongkrak *income* daerah . Selain itu pengaturan mengenai pajak

daerah dan retribusi daerah seyogyanya tidak perlu ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah cukup dengan Peraturan Daerah setempat.

- 2) Pasal 3 mengenai besarnya tarif, sebaiknya tidak perlu diatur oleh pemerintah pusat melainkan ditentukan sendiri oleh Pemerintah Daerah berdasarkan kemampuan masyarakatnya.
- 3) Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebaiknya tidak perlu lagi disahkan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana sesuai Pasal 47 PP Nomor 19 Tahun 1997 dan Pasal 12 PP Nomor 20 Tahun 1997.

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 diarahkan pada tercapainya *efektivitas hukum*. Produk Hukum akan dapat memiliki makna yang luas apabila hukum menjunjung tinggi prinsip efektivitas. Dalam upaya menegakan prinsip tersebut diperlukan perangkat hukum, prasarana hukum dan aparatur hukum yang memiliki kualitas dan komitmen yang tinggi dalam penegakan hukum.

Penerapan prinsip efektivitas dalam pajak daerah dan retribusi daerah yang didukung komitmen dan kualitas aparatur pelaksana hukum akan mendorong pendapatan daerah guna memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Sebaliknya prinsip efektivitas dalam pemungutan pajak dan retribusi yang tidak didorong oleh kesiapan aparatur pelaksananya tidak akan mampu mendorong peningkatan pendapatan daerah.

Berkaitan dengan tinjauan yuridis, sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka praktis dilakukan penghapusan-penghapusan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah yang dalam praktek penyelenggaraan otonomi daerah sebelumnya merupakan sumber pendapatan daerah.



Pencabutan jenis-jenis Pajak dan Retribusi Daerah tersebut secara yuridis berarti tidak berlakunya tidak berartinya lagi peraturan tentang pajak dan retribusi daerah sebelumnya. Namun demikian berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 berimplikasi akan ketidakpastian yuridis, karena peraturan-peraturan baru belum sepenuhnya mengatur mengenai alternatif-alternatif pajak dan retribusi daerah yang baru.

2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 memiliki sifat yang limitatif dan sentralistis, sehingga berdampak terhadap terhambatnya kreativitas dan keleluasaan daerah dalam mengembangkan menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah, yang tentu saja sangat bertolak belakang dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah.

Penyederhanaan pungutan daerah baik jenis pajak daerah maupun jenis retribusi daerah sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, diharapkan dari sektor penerimaan daerah baik di tingkat Propinsi maupun Daerah Kabupaten dan Kota tidak akan menurun, bahkan diasumsikan penerimaan daerah tersebut akan lebih meningkat, hal ini dimungkinkan karena munculnya pajak baru yaitu Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor. Akan tetapi pada pelaksanaannya di daerah-daerah pada umumnya serta di Propinsi Jawa Tengah pada khususnya justru mengalami penurunan pendapatan daerahnya, hal ini disebabkan karena banyak penerimaan-penerimaan yang

diserahkan ke Daerah Tingkat II masing-masing daerah dan sebagian ditarik ke pusat, sebagai contoh :

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 menyatakan bahwa Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C, Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan serta Pajak Hotel dan Restoran menjadi Pendapatan Daerah Tingkat II, sedangkan kegiatan pemerintahannya masih berada di Daerah Tingkat I. Hal ini bertentangan dengan prinsip pemberian otonomi kepada daerah, karena penyerahan urusan pemerintahan tersebut selalu diikuti dengan sumber-sumber pembiayaan yang melekat pada urusan tersebut.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, potensi daerah tidak dapat dimanfaatkan secara optimal dalam kaitannya dengan penggalan Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS), karena dalam undang-undang ini secara limitatif telah menetapkan jenis-jenis pajak dan retribusi. Meskipun dalam Undang-undang ini tersebut dimungkinkan untuk ditetapkan Peraturan Pemerintah tentang jenis pajak baru sesuai potensi yang ada, namun dalam pelaksanaannya akan sulit dilaksanakan. Selain itu jenis-jenis potensi retribusi yang boleh dipungut adalah seragam untuk semua daerah, dengan adanya kondisi seperti itu maka dimungkinkan ada daerah yang mempunyai kewenangannya

untuk memungut akan tetapi tidak mempunyai sumber potensi tersebut.

Meskipun salah satu tujuan dibentuknya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 adalah agar lebih efisien dan efektif dalam hubungannya dengan pelaksanaan pajak daerah dan retribusi daerah, akan tetapi pada kenyataannya justru di daerah-daerah khususnya Propinsi Jawa Tengah mengalami proses “stagnasi/penghentian” pendapatan khususnya yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah, hal ini disebabkan karena proses penyerahan pajak daerah dan retribusi daerah sekarang dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, melalui Direktorat Jenderal Pemerintah Umum dan Otonomi Daerah (Dirjend. PUOD) dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan teknis dari Departemen Keuangan.

Dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, terdapat hal-hal yang tidak bersifat konsisten, yaitu tentang :

- Masa Kadaluarasa Pajak.

Dalam Undang-undang Nomor 9 Tahun 1994 : 10 Tahun.

Dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 : 5 Tahun.

- Aturan mengenai hak mendahului.

Apabila wajib pajak mempunyai hutang pajak, hutang pajak ini mempunyai hak mendahului. Dalam Undang-undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (dibawah Kepala Daerah), hutang pajak daerah mempunyai hak mendahului daripada hak-hak lain. Dalam KUP

(dibawah Dirjend. Pajak) dan Undang-undang Cukai (dibawah Dirjend Bea Cukai), hutang pajak mempunyai hak mendahului daripada hak-hak lain.

Jika wajib pajak mempunyai hutang pajak daerah, hutang pajak, dan hutang cukai, maka belum ada ketentuan yang mengatur hutang mana yang harus dibayar terlebih dahulu.

3. Dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997, hal itu dikarenakan antara lain :

- Obyek Pajak dan Retribusi Daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 adalah limitatif, sehingga tidak sesuai dengan prinsip otonomi luas dan mandiri dalam rangka pemberdayaan masyarakat, sehingga perlu dilakukan peninjauan kembali.

Pembaharuan terhadap Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 akan segera terealisasi sebagaimana tersirat dalam Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, penyempurnaan terhadap Undang-undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut sesuai dengan prinsip otonomi daerah, dalam artian lebih memberikan peluang kepada daerah untuk menetapkan jenis pajak dan retribusi daerah

baru yang sesuai dengan letak indikasi geografis daerah setempat dan peran serta masyarakatnya.

Konsekuensi pelaksanaan otonomi daerah secara murni dan bertanggung jawab sebagaimana dicita-citakan dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, membawa dampak direformasinya peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penggalan pendapatan asli daerah, yang salah-satu diantaranya berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah dimana untuk saat ini masih berdasarkan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997.

Pembaharuan Undang-undang 18 Tahun 1997 tersebut, tentunya hanya berdasarkan Pasal-pasal yang bertentangan dengan jiwa otonomi daerah. Adapun hal-hal yang perlu diadakan pembaharuan dalam Undang-undang ini antara lain :

- Pasal 2 ayat (1), (2) dan (3), dimana pada Pasal ini telah memberikan batasan-batasan baik dari jenis pajak dan retribusi daerah secara limitatif berikut pengadaannya.
- Pasal 3, telah memberikan batasan mengenai ketentuan tarif yang boleh dipungut oleh daerah (tanpa memperhatikan kemampuan masyarakatnya).
- Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 dan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997, yang mengharuskan Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Pusat.

## B. SARAN – SARAN

1. Sesuai dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah yang hakekatnya harus mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan maupun pembangunan daerahnya sendiri , maka diperlukan pula penggalan sumber pendapatan daerah yang maksimal, untuk itu agar tiap-tiap daerah dapat memungut pajak dengan maksimal, sebaiknya Pemerintah Pusat tidak menetapkan jenis-jenis "pajak", tetapi ditetapkan saja jenis pajak maksimalnya, selain itu Pemerintah tetap menetapkan batas tarif tertinggi , sedang yang menentukan tarif adalah Pemerintah Daerah, dalam artian penentuan tidak perlu dengan Peraturan Pemerintah, cukup Peraturan Daerah saja.
  
2. Sejalan dengan Penjelasan Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, maka perlu segera melakukan perubahan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997. Perubahan yang dilakukan tidak perlu secara total, tetapi hanya terhadap beberapa pasal yang dipandang perlu dan sangat prinsipiil sehingga dengan perubahan tersebut daerah dapat lebih leluasa dalam menggali sumber keuangannya sendiri. Adapun pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 yang perlu sekiranya diubah antara lain sebagai berikut :
  - a. Pasal 2 ayat (1) dan (2), dimana dalam pasal tersebut terdapat tentang pembatasan lapangan pajak dan retribusi yang boleh dipungut oleh daerah, untuk itu dalam mengadopsi era reformasi khususnya bidang

otonomi daerah, dimana dituntut agar tiap-tiap daerah dapat memungut pajak ataupun retribusi dengan maksimal, sebaiknya :

- Pemerintah Pusat tidak menetapkan jenis-jenis pajak, tetapi ditetapkan saja jenis pajak maksimal.
  - Pemerintah tetap menetapkan batas tarif tertinggi, sedang yang menentukan tarif adalah pemerintah daerah. Tidak perlu dengan peraturan pemerintah, cukup dengan peraturan daerah.
- b. Pasal 2 (3), pengadaan pajak dan retribusi daerah, sebaiknya cukup dituangkan dalam Peraturan Daerah setempat, dan tidak perlu menggunakan Peraturan Pemerintah.
- c. Pasal 3, mengenai besarnya tarif pajak sebaiknya ditentukan sendiri oleh Pemerintah Daerah berdasarkan kemampuan masyarakatnya.
- d. Pasal 47 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 dan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997, mengenai pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, sebaiknya tidak perlu lagi mendapatkan pengesahan dari Pemerintah Pusat.

Beberapa pokok pikiran / sumbang saran atas perubahan Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah adalah :

- a. Sesuai prinsip otonomi daerah, maka sudah sewajarnya memberikan peluang yang lebih luas kepada daerah untuk dapat menetapkan jenis

pajak ataupun retribusi daerah yang baru selain yang telah ditetapkan dalam Undang-undang. Perubahan yang diusulkan melihat dari fakta tersebut diatas adalah terletak pada Pasal 2 ayat (3) sehingga dengan perubahan ini berarti daerah dapat langsung menetapkan jenis pajak baru yang dipandang cukup potensial ke dalam Peraturan Daerah, tentunya apabila sudah memenuhi kriteria yang telah ditentukan dan langsung melaksanakannya tanpa menunggu diterbitkannya Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis jenis pajak baru tersebut.

Fakta tersebut diatas adalah sejalan dengan keanekaragaman daerah, sehingga dalam penggalan sumber baru tersebut tidak perlu seragam/limitatif untuk seluruh Indonesia tetapi dapat disesuaikan dengan kondisi dan situasi yang ada di daerah masing-masing. Sebagai contoh misalnya di daerah luar Jawa seperti Sumatera dan Kalimantan yang mempunyai banyak sungai besar serta laut terdapat potensi Pajak Kendaraan di Atas Air, akan tetapi di daerah lainnya pajak semacam ini tidak diperlukan mengingat memang potensi daerahnya belum tentu ada.

- b. Keleluasaan yang diberikan kepada daerah untuk dapat menetapkan jenis pajak atau retribusi daerah yang baru bukannya tidak tak terbatas, tetapi masih tetap ada rambu-rambu pengendaliannya yaitu melalui penetapan kriteria secara rinci dan tegas serta masih ada pengawasan represif apabila penetapan jenis pajak dan retribusi baru tersebut



ternyata bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi serta bertentangan dengan kepentingan umum dan mengakibatkan beban ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

Pengendalian yang lebih efektif adalah melalui pengawasan preventif sebelum pajak dan retribusi baru itu dilaksanakan, namun sistem ini tidak sejalan dengan aspirasi Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menganut sistem pengawasan represif.

- c. Mengadakan penyempurnaan beberapa istilah dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 guna memperluas cakupan obyek pajak, antara lain yaitu :
- Pengertian Kendaraan Bermotor disempurnakan sehingga cakupan obyek Pajak Kendaraan Bermotor termasuk alat-alat berat/ alat-alat besar baik yang digunakan di jalan umum maupun bukan di jalan umum. Perluasan ini dengan pertimbangan bahwa Pajak Kendaraan Bermotor pada dasarnya adalah Pajak Kebendaan / kepemilikan atas kendaraan bermotor, bukan pajak atas penggunaan/ pemanfaatan jalan oleh kendaraan bermotor, sehingga menjadi tidak adil apabila alat-alat berat yang digunakan di jalan umum dikenakan pajak, sedangkan yang tidak digunakan di jalan umum bebas pajak.
  - Pajak penerangan jalan pada dasarnya adalah pajak konsumsi listrik, untuk itu dalam penentuan obyeknya tidak lagi harus

mensyaratkan tersedianya penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah daerah, sehingga tidak menimbulkan kerancuan dan polemik dalam pelaksanaannya. Meskipun hasil penerimaan pajak ini diutamakan untuk membiayai penyelenggaraan penerangan jalan umum, tetapi sebagai pajak daerah hal ini merupakan penerimaan umum daerah yang digunakan secara umum untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah sesuai dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah.

- Pengecualian air laut dalam pengertian air permukaan, agar dihapuskan, sehingga cakupan obyek pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan, termasuk pengambilan air laut. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa wilayah daerah propinsi meliputi wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut, dan untuk daerah kabupaten/kota adalah sepertiganya. Pengambilan air laut yang dilakukan di dalam batas wilayahnya.
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor adalah merupakan Pajak Propinsi, oleh karena itu menjadi tidak proposional apabila diatur untuk pemerataan secara nasional.
- Mempertimbangkan untuk memberikan sanksi administrasi berupa peningkatan denda kepada wajib Pajak/Retribusi yang tidak atau

terlambat menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak/Retribusi Daerah.

3. Dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999, maka dalam daerah melaksanakan otonomi perlu didukung dengan sumber dana yang memadai. Dengan adanya kebebasan daerah untuk memanfaatkan semua potensi daerah yang ada, maka sebaiknya sifat limitatif yang ada pada Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 dihilangkan, hal agar daerah lebih mampu memenuhi kebutuhan sumber dana dalam menyelenggarakan otonomi, dengan tetap memperhatikan kepentingan masyarakat.
- Sesuai prinsip otonomi daerah maka diharapkan suatu daerah mampu membuat suatu kajian yuridis dengan mengadakan peraturan-peraturan hukum yang mengatur kebijakan-kebijakannya sehingga mampu mendorong pertumbuhan ekonomi dan dunia usaha dengan menggunakan kewenangan yang ada atau yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, dengan menganut asas kebebasan, sesuai aturan yuridis yang berlaku dan tidak membebani masyarakat.

## DAFTAR-PUSTAKA

### A. BUKU

- Budihardjo, Mariam., *Dasar-dasar Ilmi Politik*, PT. Gramedia Jakarta, 1989.
- Danuredjo, SLS, *Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan*, Laras, Jakarta, 1967.
- Daliyo, JB, *Pengantar Hukum Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Drukers, Peter F., *Managemen : Tasks, Responsibilities, Practises*, Charles E. Tuttle Co. Inco, Tokio, 1982.
- Friedman, Lawrence M, *On Legal Developman*, Rugers Law Rivier, 1969
- Gie, The Liang, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jilid I Gunung Agung, Jakarta, Jakarta, 1967.
- -----, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jilid II Gunung Agung, Jakarta, Jakarta, 1968.
- -----, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Jilid III Gunung Agung, Jakarta, Jakarta, 1968.
- Gondokusuma, A.A., *Komunikasi PenugasanK*, Gunung Agung Jakarta, 1983.
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Riset*, Yayasan Penerbit Psikologi UGM, Yogyakarta, 1973
- Hatta, Mohamad, *Lampau dan Datang*, Jambatan, Jakrta, Tanpa Tahun.
- Istanto, F. Sugeng, *Beberapa Segi Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam negara Kesatuan Republik Indonesia*, Karya Putra, Yogyakarta, 1971.
- J. ; Wajong, *Administrasi Keuangan Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1989.
- Kaho, Riwu, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Tarsito, Jakarta, 1987.

- Kartini, Kartono, *Pengantar Metodologi Research Sosial*, Alunmy. Bandung, 1988.
- Kusnardi, M dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, FH-UI, Jakarta, 1986.
- Kusumaatmadja, RDH, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1959.
- Kaho, Yosef Riwu, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya)*, CV. Eajawali, Jakarta, 1988.
- -----, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakrta, 1990.
- Kristiadi, J.B, *Dimensi Praktis Managemen Pembangunan di Indonesia*, STIA-LAN Press, Jakrta, 1997.
- Lembaga Administrasi Negara, *Managemen dalam Pemerintahan*, LAN, 1995
- Lubis, M. Silly, *Pergeseran Garis Politik dan Perundan-undangan*, Alunmy, Bandung, 1975.
- -----, *Azas-azas Hukum Tata Negara*, Alunmy, Bandung, 1982.
- Lucas, Henry C. Jr. *The Analysis, Design, and Implementation of Information Systems*, Alih Bahasa Ir. Abdul Basist, Erlangga, Jakrta, 1994
- Manan, Bagir, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945 (Perumusan dan UU Pelaksanaannya)*, UNSIKA, 1993.
- Maskun, Soemitro, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II, Dalam Otonomi Daerah dan Tantangannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995
- Mardalis, *Metodologi Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Melton Putra, Jakarta, 1989.
- Mariun, *Azas-azas Hukum Tata Pemerintahan*, Fakultas Sospol. UGM, Yogyakarta, 1975.

- Memet, S. Yogie, S, *Perwujudan Otonomi Daerah, Dalam Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakrta, 1995.
- Miyasto, *Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Globalisasi*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro, Semarang, 1997
- Muslimin, Amrah, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Cetakan I, Alurny, Bandung, 1982.
- Nasir, Moch. , *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta 1988.
- Pot, Van Der, *Handboek Van Het Nederlands, Staatsrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1950.
- Projodikoro, Wirjono, *Azas-azas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Dian Rakyat, Jakarta, 1989.
- Pudjosewojo, Kusumadi, *Pedoman Pelajaran Tata Hukum Indonesia*, Aksara Baru, Jakarta, 1989.
- Puspa, Yan Pramadya, *Kamus Hukum*, CV Aneka Ilmu, Semarang, 1977.
- Radjab, Dasril, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Rineka Cipta, Jakarta, 1993.
- Saleh, Sayarif, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang, Jakartam 1953
- Sabon, Max Boli, *Ilmu Negara*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Santoso, Brotodihardjo R, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Eresco, Bandung, 1989.
- Siagian, S.P., *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung, Jakarta, 1984
- Silalahi, S, *Pembaharuan Sistem Prencanaan Pembangunan, Dalam Otonomi Daerah dan Tantangannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakrta, 1995.
- Soekanto, Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta, 1984.
- -----, *Beberapa Permasalahan Undang-undang Dalam Rangka Pembangunan di Indonesia*, UI Pres, Jakrata, 1986.

- Soemantri, Sri, *Bentuk Negara dan Implementasinya Berdasarkan UUD 45, Dalam Masalah-masalah ketataprajaan Dewasa ini*, Dihimpun oleh Padmo Wahyono, Ghalia Indonesia, 1984
- S.S, Soehardjo, *Konstitusi dan Demokrasi, Beberapa Pemikiran tentang Hukum*, Dahara Prize, Semarang, 1990.
- -----, *Ilmu Negara Pertumbuhan Konstitusi Negara Modern*, Dahara Prize, Semarang 1994.
- Soehino, *Perkembangan Pemerintahan Di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 1995.
- -----, *Hukum Tata Negara, Perkembangan Otonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, 1991.
- -----, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1980.
- Soemitro, Rochmat, *Pajak dan Pembangunan*, Eresco Bandung, 1982.
- -----, *Pengantar Singkat Hukum Pajak*, Eresco Bandung, 1988.
- -----, *Asas dan Dasar Perpajakan, buku ke -1*, Eresco Bandung, 1991.
- -----, *Asas dan Dasar Perpajakan, buku ke -2*, Eresco Bandung, 1991.
- -----, *Asas dan Dasar Perpajakan, buku ke -3*, Eresco Bandung, 1991.
- Soemitro, Ronny Hanitjo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1989.
- -----, *Permasalahan Hukum di Dalam Masyarakat (Edisi II)*, Alurny, Bandung 1984.
- -----, *Studi Hukum dan Masyarakat (Edisi II)*, Alurny, Bandung 1985.
- -----, *Masalah-masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1983.
- -----, *Beberapa Masalah dan Studi Hukum dan Masyarakat*, Remadja Karya, Bandung, 1985.

- -----, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Tugu Muda, Semarang, 1989.
- -----, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Agung Press, Semarang, 1990.
- -----, *Studi Hukum Masyarakat dan Teknologi*, Agung Press, Semarang, 1990.
- -----, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik di Dalam Masyarakat*, Agung Press, Semarang 1990.
- Soetami, Siti, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, PT Eresco, Bandung, 1992.
- Soeroso, R, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT Sinar Grafika, Jakarta, 1993.
- Stoner, James, F. *Managemen*, Prentice-Hall Int'l, New Jersey, 1986.
- Sunindhia, YW, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di daerah*, Bina Aksara, Jakrta, 1985.
- Suganda, Dan N dan Desi. F. Sugandha, *Trilogi Managemen*, CV. Curta Cendikia Setia, Bandung, 1986.
- Sukarno, *Administrasi Negara Perbandingan Jilid I*, Citra Aditya Bakti, 1991.
- -----, *Administrasi Negara Perbandingan Jilid II*, Citra Aditya Bakti, 1991.
- -----, *Administrasi Negara Perbandingan Jilid III*, Citra Aditya Bakti, 1991.
- -----, *Administrasi Negara Perbandingan Jilid IV*, Citra Aditya Bakti, 1991.
- Sujamto, *Prespektif Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakrta, 1990.
- -----, *Otonomi yang Nyata dan Bertanggung Jawab*, Ghalia Indonesia, Jakrta, 1990.
- -----, *Otonomi, Birokrasi, Partisipasi*, Dahara Prize, Semarang, 1992.



- Surianingrat, Bayu, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*, Jilid I, Dewa Rutji, Jakarta, 1981
- -----, *Sejarah Pemerintahan di Indonesia, Baba Hindia Belanda dan Jepang*, Cetakan I, Dewa Rutji, Jakarta, 1981.
- Syafrudin, Ateng, *Pengaturan Koordinasi Pemerintah Di Daerah*, Tarsito, Bandung, 1988.
- -----, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.
- -----, *Titik Berat Otonomi Daerah Pada Tingkat II dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991
- Tim Penyusun Buku Ajar Bahasa Indonesia Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, *Bahasa Indonesia Untuk Mahasiswa*, Badan Penerbit Undip Semarang.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1988.
- -----, *Pengembangan Sistem dan Penyempurnaan Administrasi Negara dalam Pembangunan Nasional*, YPAm Jakarta, 1986.
- Tunggal, Hadi Setia, *Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (Tanya Jawab)*, Harvarindo, 1999.
- Wahab, Solochin Abdul, *Analisis Kebijakan dan Formulasi Implementasi Kebijakan Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 1991.
- Wasito, Wojo dan Wasito, Tito, *Kamus Lengkap Inggris Indonesia dan Indonesia-Inggris dengan ejaan yang disempurnakan*, Angkasa Offset, Bandung, 1982.
- Wajong, J, *Azas dan Tujuan Pemerintahan*, Jembatan, Jakarta, 1975.
- Wheare, KC, *Modern Constitutions*, Oxfford University, London, 1966.
- Wignjodipoero, Soerojo, *Pengantar Ilmu Hukum*, CV Haji Masagung, Jakarta, 1969.
- Wijaya, Tunggal Amin, *Pelaksanaan Pajak Penghasilan Perorangan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995.

- Wijadja, AW, *Titik Berat Otonomi Daerah pada Tingkat II*, PT. Grafindo Persada, Jakarta, 1992.
- Zandhani, Amachi Tobagus, *Perpajakan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1992.
- Yamin, Moh, *Naskah Persiapan UUD 1945*, Jilid I, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959.
- Yuniarto, R, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumni, Bandung, 1982.

## B. MAKALAH-MAKALAH

- Butarbutar, Sertrama, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1997 tentang Penagihan Pajak dengan Surat Paksa dan Peningkatan Kesadaran Hukum Wajib Pajak, Disampaikan Dalam Seminar Perpajakan, Universitas Diponegoro, Semarang, 18 Oktober 1997.
- Hartono, Dimyati, Hubungan dan Pengaruh Timbal Balik Antara Hukum Dengan Politik Di Dalam Praktek Penyelenggaraan Negara, Disampaikan dalam Studium Generale Pada Universitas Muhamadyah, Jakarta 20 Mei 1994.
- Miyasto, Pengantar Ilmu Hukum Pajak, Makalah pada Diklat Bidang Pendapatan Type C, Diklat Propinsi Dati I Jateng, Semarang, 1997.
- ———, Sistem dan Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia, Makalah Seminar Nasional Perpajakan dalam rangka Dies Natalis Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Mufiz, Ali, Demokratisasi Birokrasi di Indonesia Dalam Tantangan Global, Disajikan Dalam Seminar “Profil Birokrasi yang Demokratis Menghadapi Era Pasar Bebas Menuju Kualitas Pelayanan Yang Efektif dan Efisien”, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro Semarang, 13 Oktober 1997.
- Rahardo, Satjipto, Penyusunan Undang-undang yang Demokratis Suatu Kajian Sosiologis, Disampaikan dalam Seminar Nasional Mencari Ideal Penyusunan Undang-undang yang Demokratis dan Kongres Asosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Universitas Diponegoro, Semarang, 15-16 April 1998.
- ———, Paradigma Ilmu Hukum Indonesia Dalam Perspektif Sejarah, Disampaikan Dalam Simposium Nasional Ilmu Hukum

“Paradigma Dalam Ilmu Hukum Indonesia”, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 10 Pebruari 1998.

- -----, Pendayagunaan Sosiologi Hukum Untuk Memahami Proses Hukum di Indonesia Dalam Konteks Pembangunan dan Globalisasi, Disampaikan Dalam Seminar Nasional Pendayagunaan Sosiologi Hukum Dalam Masa Pembangunan Dan Restrukturisasi Global, Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 12-13 Nopember 1996.
- Rais, Amin M, Profil Birokrasi Dalam Era Globalisasi, Disajikan dalam Seminar Nasional “Profil Birokrasi Yang Birokratis menghadapi Era Pasar Bebas menuju Kualitas Pelayanan Yang Efektif dan Efisien” Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Diponegoro, Semarang 13 Oktober 1997.
- Sachroni, Oman, Masalah-masalah Pemerintah Daerah Dalam Upaya Peningkatan Daerah Sebagai Dampak Dari Penerapan Paket Perpajakan Tahun 1997, Disampaikan Dalam Seminar Perpajakan, Universitas Diponegoro, Semarang, 18 Oktober 1997.
- Warasih, Esmi, Cita Hukum dan Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan yang Demokratis, Disampaikan Dalam Seminar Nasional Mencari Ideal Penyusunan Undang-undang Yang Demokratis dan Kongres Assosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Universitas Diponegoro, Semarang 15-16 April 1998.
- Wignyosoebroto, Soetandyo, Pokok-pokok Pikiran Tentang Model Penyusunan Undang-undang Yang demokratis, Disampaikan Dalam Seminar Nasional Mencari Ideal Penyusunan Undang-undang Yang Demokratis dan Kongres Assosiasi Sosiologi Hukum Indonesia, Universitas Diponegoro, Semarang 15-16 April 1998.
- -----, Permasalahan Paradigma Dalam Ilmu Hukum, Disampaikan Dalam Simposium Nasional Ilmu Hukum “Paradigma Dalam Ilmu Hukum Indonesia”, Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 10 Pebruari 1998.
- -----, Sosiologi Hukum : Perannya Dalam Pengembangan Ilmu Hukum Dan Studi Tentang Hukum, Disampaikan Dalam Seminar Nasional Pendayagunaan Sosiologi Hukum Dalam Masa Pembangunan Dan Restrukturisasi Global, Pusat Studi Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 12-13 Nopember 1996.

- -----, Konsep Hukum, Tipe Kajian dan Metode Penelitiannya, Program Pascasarjana Universitas Erlangga, Surabaya, 1994.
- Ditjend. PUOD Depdagri, Manual Administrasi Pendapatan Daerah, Disampaikan dalam Rakontek Nasional Bidang Hukum, Jakarta 1993.
- -----, Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Sektor Pajak dan Retribusi, Disampaikan dalam Lokakarya Penyusunan Produk Hukum di Semarang 23 Nopember 1999.
- -----, Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, Disampaikan dalam Lokakarya Penyusunan Produk Hukum di Semarang 23 Nopember 1999
- -----, Strategi Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Disampaikan dalam Lokakarya Penyusunan Produk Hukum di Semarang 23 Nopember 1999
- -----, Kajian Pembinaan Pemerintahan Daerah, Disampaikan dalam Lokakarya Penyusunan Produk Hukum di Semarang 23 Nopember 1999

### C. MAJALAH / SURAT KABAR

- Boediono B, Uraian Dasar Pajak Negara (Umum) dan Adminitrsinya, Majalah Berita Pajak, Jakarta, 1986.
- Masalah-masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 9 Tahun 1993.
- -----, Nomor 3 Tahun 1994.
- -----, Nomor 4 Tahun 1994.
- -----, Nomor 7 Tahun 1994.
- -----, Nomor 9 Tahun 1994
- -----, Nomor 12 Tahun 1994
- -----, Nomor 5 Tahun 1995

- -----, Nomor 6 Tahun 1995
- -----, Nomor 4 Tahun 1997
- -----, Nomor 6 Tahun 1997
- Wawasan Hukum, Majalah Hukum Sekolah Tinggi Bandung, Edisi I / April 1998.

#### **D. PERUNDANG-UNDANGAN / PERATURAN-PERATURAN**

- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.
- Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 170 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata cara Pemungutan Pajak Daerah.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 171 Tahun 1997 tentang Prosedur Pengesahan Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 172 Tahun 1997 tentang Kriteria Wajib Pajak yang Wajib Menyelenggarakan Pembukuan dan Tata Cara Pembukuan.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 173 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan Di Bidang Pajak daerah.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 174 Tahun 1997 tentang Pedoman Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 175 Tahun 1997 tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Retribusi Daerah.
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 119 Tahun 1998, tentang Ruang Lingkup dan Jenis-jenis Retribusi Daerah Tingkat I dan Retribusi Daerah Tingkat II.
- Intruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 Tahun 1998, tentang Pencabutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, : A. Format Tesis, (Halaman 18-Lampiran).  
B. Format Proposal (Halaman 21-Lampiran).